

Tanja Valkonen

**OIKAISUVAATIMUSMENETTELYSTÄ JA SEN
TEHOKKUUDESTA ERITYISESTI SOSIAALIHUOLLOSSA**

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Maisteritutkielma
Hallinto-oikeus
2015

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Oikaisuvaatimusmenettelystä ja sen tehokkuudesta erityisesti sosiaali-
huollossa

Tekijä: Tanja Valkonen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Hallinto-oikeus

Työn laji: Tutkielma Laudaturtyö Lisensiaatintyö Kirjallinen työ

Sivumäärä: IX + 102

Vuosi: 2015

Tiivistelmä:

Tutkimuksen kohteena on hallinnon sisäinen muutoksenhakukeino, oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimusmenettelyssä hallintoviranomainen tutkii lakiin perustuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen asia voidaan tarvittaessa saattaa valituksella hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Yleissäännökset oikaisuvaatimusmenettelystä sisältyvät hallintolain (434/2003) 7 a lukuun. Varsinaisesti järjestelmä perustuu hallinnonalakohtaiseen erityissääntelyyn.

Tutkielma kuuluu yleishallinto-oikeuden alaan. Toteutustapa on oikeusdogmaattinen. Paikoin hyödynnetään oikeushistoriallista, oikeusvertailevaa ja empiiristä tutkimusotetta. Tutkielmassa luodaan yleiskuva oikaisuvaatimusjärjestelmän kehitysvaiheista ja nykytilasta. Empiirisessä osiossa tarkastellaan oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuutta käytännössä yhdellä hallinnon osa-alueella, sosiaalihuollossa. Lopuksi arvioidaan oikaisuvaatimuksen tehokkuutta oikeussuojakeinona ja esitetään kehittämisehdotuksia tulevaisuuden varalle.

Parhaimmillaan asianosainen saa virheellisen päätöksen korjatuksi oikaisuvaatimusmenettelyssä nopeasti, joustavasti ja edullisesti. Empiirisen tutkimuksen tulokset kuitenkin osoittavat, ettei oikaisuvaatimusmenettely toimi sosiaalihuollossa läheskään optimaalisella tasolla: paikallisissa lautakunnissa päätöksiä muutetaan harvoin, ja useimmiten kansalainen saa oikeussuojaa vasta tuomioistuimesta. Erittäin ongelmallisia kansalaisen oikeusturvan kannalta ovat yksittäisen viranhaltijan suorittamat itseoikaisut silloin, kun oikaisuvaatimus hyväksytään vain osittain ja muilta osin muutoksenhaku tyrehtyy etenemättä koskaan edes lautakuntavaiheeseen. Suurimmat puutteet oikaisuvaatimusmenettelyssä liittyvät sen institutionaaliseen tehokkuuteen (riippumattomuuteen ensivaiheen päätöksenteosta) sekä materiaaliseen tehokkuuteen (tosiasialliseen tehokkuuteen), joihin tulisi jatkossa kiinnittää erityistä huomiota.

Avainsanat: hallinto-oikeus, muutoksenhaku, oikaisuvaatimus, oikeussuoja, oikeusturva, sosiaalihuolto

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYS

SISÄLLYS	I
LÄHTEET	III
LYHENTEET	IX
1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuksen taustaa	1
1.2. Tutkimustehtävän asettaminen ja rajaaminen	3
1.3. Tutkimusmenetelmä, lähteet ja empiirinen aineisto	5
2. OIKAISUMENETTELY OSANA HALLINTO-OIKEUDELLISTA OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄÄ	7
2.1. Oikeusturvasta hallinnossa	7
2.1.1. Hallintoviranomaisen ja yksityisen asianosaisen välinen suhde	7
2.1.2. Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä	8
2.2. Oikaisu järjestelmän kehityspiirteitä 1900-luvun alkupuolelta lähtien	14
2.2.1. Juuret sääntelemättömässä itseoikaisussa	14
2.2.2. Oikaisuvaatimuksesta vastaus kasvavan massahallinnon tarpeisiin	16
2.3. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämishankkeet 2000-luvulla	18
2.3.1. Hallintolakiuudistus vuonna 2004	18
2.3.2. Hallintolain osittaisuudistus vuonna 2010	20
2.3.3. Vireillä oleva oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamishanke	24
2.4. Oikaisumenettely eräiden Euroopan maiden lainsäädännössä	27
2.4.1. Vertailun lähtökohdat ja vertailumaiden rajaaminen	27
2.4.2. Ruotsi	28
2.4.3. Saksa	30
2.4.4. Ranska	32
2.4.5. Norja ja Tanska	34
3. OIKAISUVAATIMUSMENETTELYN NYKYTILA	36
3.1. Oikaisuvaatimusmenettelyn kulku	36
3.1.1. Oikaisuvaatimusta koskevat hallintolain 7 a luvun yleissäännökset	36
3.1.2. Muita keskeisiä hallintolain menettelysäännöksiä	46
3.1.3. Oikaisuvaatimus päätöksestä valittaminen hallintolainkäyttölain mukaan	52
3.2. Ekskurssi: oikaisuvaatimusmenettely veroasioissa	56

4. EMPIIRINEN TUTKIMUS: OIKAISUVAATIMUSMENETTELY SOSIAALIHUOLLOSSA.....	62
4.1. Sosiaalihuollon järjestäminen ja asiakkaan oikeusturva.....	62
4.2. Oikaisuvaatimusmenettely Keski-Suomen kunnissa	64
4.3. Oikaisuvaatimusmenettely Rovaniemellä	72
4.4. Viranhaltijan itseoikaisu	78
5. OIKAISUVAATIMUS – TEHOKAS OIKEUSSUOJAKEINO VAI TARPEETON VÄLIVAIHE?	85
5.1. Oikaisuvaatimuksen tehokkuus oikeussuojakeinona.....	85
5.1.1. Tehokkaan oikeussuojakeinon elementeistä	85
5.1.2. Institutionaalinen tehokkuus.....	86
5.1.3. Aineellinen tehokkuus	88
5.1.4. Viranomaisen toimivaltuuksiin liittyvä tehokkuus.....	91
5.1.5. Materiaalinen tehokkuus	93
5.1.6. Kumuloituvat tehokkuselementit.....	95
5.2. Johtopäätöksiä ja kehittämissuhteita	99
LIITE 1.	

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Järki ja auktoriteetti. Puhuttua ja kirjoitettua vuosilta 1988–1994. Tampere 1994.
- Aer, Janne*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000.
- Aer, Janne*: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Oikeustiede–Jurisprudentia 2003:XXXVI, s. 5–62.
- Ervasti, Kaijus*: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Empiirinen tutkimus oikeustieteessä (toim. Heidi Lindfors), s. 9–15. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004.
- Frände, Dan – Havansi, Erkki – Helenius, Dan – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Virolainen, Jyrki*: Prosessi-oikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki 2012.
- Halila, Heikki*: Onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin? Defensor Legis N:o 4/2006, s. 644–649.
- Halila, Leena*: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja, N:o 224. Helsinki 2000.
- Halila, Leena* (2006a): Oikaisuvaatimuksen kehittämisestä oikeusturvakeinona. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:4, s. 1–28. Helsinki 2006.
- Halila, Leena* (2006b): Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona. Oikeustiede–Jurisprudentia 2006:XXXIX, s. 5–96.
- Halila, Leena*: Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaun rajoittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Defensor Legis N:o 1/2013, s. 92–97.
- Halila, Leena*: Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. Defensor Legis N:o 6/2013, s. 967–984.
- Halila, Leena – Aer, Janne*: Oikaisumenettely hallinnossa. 1. painos. Helsinki 2011.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Helsinki 2012.
- Harris, D. J. – O'boyle, M. – Warbrick, C.*: Law of the European Convention on Human Rights. London 1995.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.
- Hurskainen, Aimo*: Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja, n:o 63. Joensuu 2003.
- Jukarainen, Heikki*: Hallintopäätöksen perusteluiden riittävyys muutoksenhaun näkökulmasta. Teoksessa Iura novit curia: juhla kirja Veijo Tarukannel (toim. Mirjami Paso, Petri Saukko ja Matti Tolvanen), s. 17–32. Helsinki 2013.
- Koivisto, Ida*: Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus? Lakimies 6/2013, s. 1032–1054.
- Korkea-aho, Emilia*: Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa Empiirinen tutkimus oikeustieteessä (toim. Heidi Lindfors), s. 81–90. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004.

- Kulla, Heikki*: Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. Teoksessa Sääntelytarkkuuden ongelmia (toim. Jyrki Tala), s. 13–22. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. 8. uudistettu painos. Helsinki 2012.
- Kuusikko, Kirsi*: Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka. Oikeus 2007/4, s. 455–461.
- Kuusikko, Kirsi*: Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja, N:o 22. Helsinki 2011.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos 2006.
- Lohiniva-Kerkelä, Mirva*: Terveystieteiden juridiikka. 3. uudistettu painos. Helsinki 2004.
- Manner, Arja*: Valituslupajärjestelmän kehittämisestä hallintolainkäytössä. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:4, s. 59–88. Helsinki 2006.
- Merikoski, V.*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja, N:o 143. Helsinki 1968.
- Myrsky, Matti*: Muutoksenhaun kysymyksiä verotuksessa. Defensor Legis N:o 3/2007, s. 343–364.
- Myrsky, Matti – Rabinä, Timo*: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. 6. uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus. Helsinki 2005.
- Mäenpää, Olli (2011a)*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Olli (2011b)*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 1. painos. Helsinki 2013.
- Niemi, Anne E.*: Tehokkaan oikeussuojan piirteitä. – Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja (toim. Tuomas Ojanen, Maija Sakslin, Outi Suviranta ja Ida Koivisto). s. 261–271. 1. painos. Helsinki 2010.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi*: Hallintolaki. 2. uudistettu laitos. Helsinki 2010.
- Niemivuo, Matti*: Hallintolainkäyttö valinkauhassa. Teoksessa Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? JuhlaKirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi (toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä ja Kristian Siikavirta), s. 137–163. Acta Wasaensia 265. Vaasa 2012.
- Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Helsinki 2010.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uudistettu painos. Helsinki 2012.
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo*: Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostamisen hallintolainkäytössä. Defensor Legis N:o 6/2006.
- Pohjolainen, Teuvo*: Valituslupa hallintolainkäytössä. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja (toim. Tuomas Ojanen, Maija Sakslin, Outi Suviranta ja Ida Koivisto). s. 273–283. 1. painos. Helsinki 2010.
- Posser, Herbert – Wolff, Heinrich Amadeus*: VwGO. Kommentar. 2. Auflage. München 2014.
- Puronen, Pertti*: Oikaisuvaatimusmenettely tienhaarassa. Verotus 5/2000, s. 578–586.

- Puronen, Pertti*: Näkemyksiä oikaisulautakuntamenettelystä ja verotuksen oikaisulautakunnasta sen ensimmäisen toimikauden päättyessä. Verotus 5/2002, s. 468–475.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*: Verwaltungsprozessrecht. 13. neu bearbeitete Auflage. München 2012.
- Selznick, Philip – Nonet, Philippe – Vollmer, Howard M.*: Law, Society, and Industrial Justice. Russell Sage Foundation. New York 1969.
- Strömberg, Håkan – Lundell, Bengt*: Allmän förvaltningsrätt. Tjugosätte upplagan. Stockholm 2014.
- Ståhlberg, K. J.*: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. uudistettu painos. Helsinki 1928.
- Ståhlberg, K. J.*: Piirteitä muutoksenhausta ja valitusosoituksesta hallintoasioissa. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1941, s. 200–238.
- Sutela, Marja*: Toisen asteen esteellisyydestä hallinnossa – Vaarantaako viranomaisen ennakkokäsitys käsittelyn puolueettomuuden hallinnollisessa päätöksenteossa? Lakimies 6/2004, s. 983–1008.
- Suviranta, Outi*: Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 7–8/2004, s. 1421–1436.
- Tuori, Kaarlo*: Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? Lakimies 2/1997, s. 171–181.
- Tuori, Kaarlo*: Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? Oikeus 2003/3, s. 234–249.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki 2008.
- Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo*: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. 5. uudistettu painos. Tampere 1989.
- Van Aerschoot, Paul*: Oikeusturvasta sosiaalihuollossa. Lakimies 4/2003, s. 619–637.
- Vihervuori, Pekka*: Ajatuksia hallintoprosessin asianosaisrakenteista. – Teoksessa Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkinen 60-vuotispäiväksi (toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä ja Kristian Siikavirta), s. 164–178. Acta Wasaensia 265. Vaasa 2012.
- Väätänen, Ulla*: Oikein ja joutuisasti. Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2011.

Virallislähteet

- EUVL 2012/C 326/02*. Euroopan unionin perusoikeuskirja.
- HaVM 13/2005 vp*. Hallintovaliokunnan mietintö.
- HaVL 60/2006 vp*. Hallintovaliokunnan lausunto.
- HaVM 3:2010 vp*. Hallintovaliokunnan mietintö.
- HE 122/1993 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi verotuslain muuttamisesta.
- HE 217/1995 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 78/2000 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 72/2002 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 252/2006 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 160/2007 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi autoverolain muutoksenhakusäännösten muuttamisesta.

HE 226/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 153/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hovioikeuslain ja hallinto-oikeuslain 1 ja 2 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

KHO:n tutkimusjulkaisu 1/2009. Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta.

KM 1973:114. Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö.

KM 1981:64. Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö.

KM 1984:28. Verohallinnon lautakuntatoimikunnan mietintö.

KM 1985:48. Hallintolainkäyttökomitean mietintö.

KM 2007:1. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö.

KM 2008:4. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö.

LaVL 26/2009 vp. Lakivaliokunnan lausunto.

LAVO 1/1979. Ehdotus hallintomenettelylaiksi.

LAVO 4/1993. Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen.

OMJ 2006:4. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi.

OMLS 2002:2. Lausunnot ehdotuksesta hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Lausuntotiivistelmä.

OMLS 2009:5. Lausunnot oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnöstä.

OMLS 2009:8. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Lausuntotiivistelmä.

OMML 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö.

OMML 78/2010. Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö.

OMML 16/2013. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025.

OMTR 2008:5. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Passiivisuustyöryhmän ehdotus.

PeVL 32/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto.

PeVL 55/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto.

SopS 7–8/1976. Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.

SopS 18–19/1990. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus).

SOU 1981:46. Ändringar i förvaltningslagen. Allmänna överväganden. Partiella reformer. Delbetänkande. Stockholm 1981.

SOU 1983:73. Ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningsrättsutredningen. Stockholm 1983.

SOU 2010:29. En ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen. Stockholm 2010.

VaVM 43/1993. Valtiovarainvaliokunnan mietintö.

VM 5/214/2006. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma. Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehysistä vuosille 2007–2011.

VM:n työryhmämuistioita 4/2007. Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhaku-järjestelmän uudistamiseksi. Valtiovarainministeriön vero-osasto.
Yhteenveto oikaisuvaatimuskyselyn (OM 12/41/2007) vastauksista. Oikeusministeriö, 31.10.2013.

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Golder v. Iso-Britannia (21.2.1975)

König v. Saksa (28.6.1987)

J.B.C. France v. Ranska (26.9.2000)

Janosevic v. Ruotsi (23.7.2002)

Korkein hallinto-oikeus

KHO 25.11.1992 T 4266

KHO 29.2.2000 T 397

KHO 8.6.2000/1894

KHO 2004:82

KHO 2008:32

Eduskunnan oikeusasiamies

AOA 15.10.1996 dnro 1488/4/95

AOA 27.3.2000 dnro 1274/4/98

EOA 25.5.2001 dnro 1994/4/99

EOA 17.2.2009 dnro 1041/4/07

Valtioneuvoston oikeuskansleri

OKA 29.8.2007 dnro 811/1/05

Muut lähteet

Tuomioistuimet

Conceil d'État'n verkkosivut: www.conseil-etat.fr (viitattu 2.2.2015).

Hallinto-oikeuksien toimintakertomus 2013.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus / Sirpa Piekkari, informaattikko. Sähköposti 2.2.2015.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2013.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus / Onerva Pasma, lainkäyttösihteeri. Sähköposti 10.2.2015.

Ruotsin tuomioistuinlaitoksen verkkosivut: www.domstol.se (viitattu 2.2.2015).

Saksan korkeimman hallinto-oikeuden (Bundesverwaltungsgericht) verkkosivut: www.bverwg.de (viitattu 2.2.2015).

Kunnat ja sosiaalihuolto

Keski-Suomen väkiluku kunnittain ja seutukunnittain. Kartta. Väestötiedot: Tilastokeskus, 31.12.2013. Pohjakartta-aineisto: Maanmittauslaitos, 2014.

Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen verkkosivut: www.koskeverkko.fi (viitattu 2.2.2015).

Merikratos Oy:n verkkosivut: www.merikratos.fi (viitattu 2.2.2015).

- Rovaniemen kaupungin perusturvalautakunnan toimeentulotukiohje.* Hyväksytty perusturvalautakunnassa 27.3.2013 § 38.
- Rovaniemen kaupunki, Sosiaalipalvelut / Matti Keränen, johtava sosiaalityöntekijä.* Sähköposti 26.9.2013.
- Sosiaaliamiehen raportti vuodesta 2012 Rovaniemen kaupunginhallitukselle* (Terttu Stöckel). Merikratos sosiaalipalvelut Oy, 19.4.2013.
- Sosiaaliamiehen raportti vuodesta 2013 Rovaniemen kaupunginhallitukselle* (Terttu Stöckel). Merikratos sosiaalipalvelut Oy, 21.3.2014.
- Sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2010* (Eija Hiekka, Hannele Metsäranta). Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Raportteja 30. Jyväskylä 2011.
- Sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2011* (Eija Hiekka, Hannele Metsäranta). Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Raportteja 34. Jyväskylä 2012.
- Sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2012* (Eija Hiekka, Hannele Metsäranta, Sivi Talvensola). Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Raportteja 37. Jyväskylä 2013.
- Sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2013* (Eija Hiekka, Tanja Hänninen, Sivi Talvensola). Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Raportteja 39. Jyväskylä 2014.
- Suomalainen sosiaalihuolto: mielikuvat ja todellisuus* (kirj. Tuire Sihvo). Sosiaalihuollituksen väestötiedustelun raportti II. Sosiaalihuollituksen julkaisu 1/1990.

Kielitieteelliset lähteet

- Kielitoimiston sanakirja 2.0.* MOT Sanakirjasto. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus ja Kielikone Oy. Helsinki 2008. Verkkooversio saatavissa osoitteessa: <https://mot.kielikone.fi/login.ezproxy.ulapland.fi/mot/lappi/netmot.exe>. (viitattu 6.2.2015)
- VISK* = Hakulinen, Auli – Vilkuna, Maria – Korhonen, Riitta – Koivisto, Vesa – Hei-
nonen, Tarja Riitta – Alho, Irja: *Iso suomen kielioppi*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki 2004. Verkkooversio saatavissa osoitteessa: <http://scripta.kotus.fi/visk>. (viitattu 10.12.2014)

Sanomalehdet

- Kansalaisen pakko valittaa* (kirj. Heljä Roikonen). Keskisuomalainen, 29.6.2013.

LYHENTEET

AOA	Apulaisoikeusasiamies
AsiakasL	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
DL	Defensor Legis
FL	Förvaltningslag (1986:223), Ruotsi
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HMenL	Hallintomenettelylaki (598/1982)
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Koske	Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus
KM	Komiteanmietintö
KP-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteiskunnallisia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7–8/1976)
Kuntal	Kuntalaki (365/1995)
LAVO	Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
LM	Lakimies
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
OM	Oikeusministeriö
OMJ	Oikeusministeriön julkaisuja
OMLS	Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä
OMML	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja
OMTR	Oikeusministeriön työryhmämietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SHL	Sosiaalihuoltolaki (710/1982)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU	Statens offentliga utredningar
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VHL	Laki Verohallinnosta (503/2010)
vp	valtiopäivät
VISK	Ison suomen kieliopin verkkoversio
VL	Verotuslaki (482/1958)
VM	Valtiovarainministeriö
VML	Laki verotusmenettelystä (1558/1995)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (21.01.1960), Saksa
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (25.05.1976), Saksa

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa

Oikeusturva eli "oikeus saada oikeutta" on jokaiselle yhtäläisesti kuuluva perusoikeus. Se on vahvistettu kansallisella tasolla Suomen perustuslaissa (731/1999, PL, 21 §) ja ylikansallisella tasolla esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 7-8/1976, KP-sopimus), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18-19/1990, EIS) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (EUVL 2012/C 326/02).

Oikeusturvalla on keskeinen rooli myös modernissa hallinto-oikeudessa. Olennaisimmillaan hallinto-oikeudellinen oikeusturva kiteytyy hallintoviranomaisen päätöksestä tehtävään muutoksenhakuun. Useissa asiaryhmissä muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on nykyisin oikaisuvaatimusmenettely, jossa hallintoviranomainen tutkii lakiin perustuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valituksella hallintotuomioistuimen tutkittavaksi, mikäli tarve muutoksenhaulle on edelleen olemassa. Parhaimmillaan asianosainen saa oikaisuvaatimusmenettelyssä virheellisen hallintopäätöksen korjatuksi nopeasti, joustavasti ja taloudellisesti edullisesti tarvitsematta turvautua lainkaan tuomioistuinmenettelyyn.

Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan kehittämisessä 2000-luvulla yksi merkittävimmistä projekteista on ollut oikaisuvaatimuksen aseman vahvistaminen oikeus-suojakeinona ja sen käyttöalan laajentaminen yhä uusiin asiaryhmiin. Samaan aikaan oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudesta ja kansalaisten oikeusturvan toteutumisesta on kuitenkin esitetty painavia epäilyksiä. Mediassa oikaisuvaatimusmenettelyä on kritisoitu näkyvästi esimerkiksi sanomalehti Keskisuomalaisessa 29.6.2013 ilmestyneessä artikkelissa, jossa sosiaaliasiamies Eija Hiekka sekä potilasiasiamies Helena Moisio esittävät huolestuttavia havaintoja menettelyn tehotto-

muudesta Keski- ja Itä-Suomen kunnissa.¹ Artikkelissa todetaan oikaisuvaatimusmenettelyn tuottavan sosiaalialasioissa tulosta aivan liian harvoin: jopa lainvastaiset päätökset pysytetään yhä useammin ennallaan. Erityisen heikosti menestyvät toimeentulotuki- ja vammaispalvelupäätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset.

Keskisuomalaisen artikkelin mukaan kansalaisen oikeusturva toteutuu usein vasta siinä vaiheessa, kun asia käsitellään hallintotuomioistuimessa. Kaikki hylkäävän oikaisuvaatimus päätöksen saaneet eivät kuitenkaan jaksa valittaa tuomioistuimeen, sillä valitusprosessi vie paitsi rahaa myös aikaa ja voimavaroja. Valituksen käsitteleminen hallinto-oikeudessa kestää keskimäärin kahdeksan kuukautta.² Käytännössä oikaisuvaatimusmenettely saattaa muodostua asianosaiselle ainoksi oikeussuojakeinoksi asiassa. Oikaisuvaatimusmenettelyn tehottomuuden ohella artikkelissa nostetaan epäkohtana esiin se, etteivät virheellisiä päätöksiä tekevät kunnat välttämättä muuta linjaansa samantyyppisissä asioissa edes saataa vastakkaisen ratkaisun hallinto-oikeudelta. Virheellisistä linjauksista kiinnipitäminen kuntatasolla – johtuu se sitten tiedonkulun puutteellisuudesta tai jostain muusta syystä – poikii jatkossakin vain uusia oikaisuvaatimuksia ja valituksia.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä jakaa mielipiteitä myös hallintoviranomaisten keskuudessa. Syksyllä 2013 oikeusministeriö teetti hallintoviranomaisille kyselyn, jossa kerättiin tietoja eräiden oikaisuvaatimusmenettelyn piirissä olevien asioiden määristä sekä pyydettiin viranomaisilta arvioita menettelyn toimivuudesta. Kyselyyn saatiin kaiken kaikkiaan 68 vastausta.³ Valtaosa vastaajista (58 kpl.) piti oikaisuvaatimusta pääosin toimivana muutoksenhakekeinona. Toisaalta noin viidesosa vastaajista (13 kpl.) luonnehti oikaisuvaatimusmenettelyä tarpeettomaksi välivaiheeksi ennen asian käsittelemistä hallinto-oikeudessa.

Oikeusministeriön kyselyyn saatujen vastausten perusteella oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuus vaihtelee asiaryhmittäin. Käyttökelpoisimpana oikaisuvaatimusmenettelyä pidetään silloin, kun alkuperäisessä hallintopäätöksessä on selkeä virhe tai asiassa saadaan päätöksenteon jälkeen uutta relevanttia selvitystä. Asian

¹ *Kansalaisen pakko valittaa* (kirj. Heljä Roikonen). Keskisuomalainen, 29.6.2013.

² Ks. Hallinto-oikeuksien toimintakertomus 2013, s. 38.

³ Ks. Yhteenveto oikaisuvaatimuskyselyn (OM 12/41/2007) vastauksista (31.10.2013).

selvittämistä oikaisuvaatimusvaiheessa kuvattiin vastauksissa syvällisemmäksi kuin ensivaiheen hallintopäätöstä tehtäessä. Päätöksen perustelujen todettiin enemmän täsmentyvän kuin muuttuvan, joskin osa vastaajista piti tarpeettomana toistaa oikaisuvaatimus päätöksessä samoja, ensiasteen päätöksessä jo kertaalleen esitettyjä perusteluja toisin sanoin tai laveammin ilmaistuna. Yleisesti ottaen muutoksenhaun hallinto-oikeuteen tai muuhun valitusviranomaiseen katsottiin oikaisuvaatimusmenettelyn ansiosta vähentyvän.

Oikaisuvaatimusmenettelyn huonot puolet kulmineituvat kyselyyn saatujen vastausten perusteella tilanteisiin, joissa alkuperäistä hallintopäätöstä ei oikaisuvaatimuksen johdosta muuteta, asianosainen ei ole valmistautunut muutoksenhakuun huolellisesti tai kyseessä on laintulkintaerimielisyys. Enemmistö vastaajista uskoi oikaisuvaatimusjärjestelmän laskevan kynnystä hakea päätökseen muutosta, mikä katsottiin osaltaan lisäävän hallintoviranomaisten työmäärää. Noin kaksi kolmasosaa vastaajista arvioi, että oikaisuvaatimusmenettelyn myötä viranomaisten työmäärä lisääntyy – joidenkin mielestä jopa kaksinkertaistuu – verrattuna siihen vaihtoehtoon, että päätöksestä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuteen. Muutamassa vastauksessa jopa arveltiin, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisessa voi olla kyse valtiolle kuuluvien tehtävien siirtämisestä kuntien vastuulle.

1.2. Tutkimustehtävän asettaminen ja rajaaminen

Tutkielma sijoittuu pääosin yleishallinto-oikeuden alaan. Tutkimuskohteena on hallinto-oikeudellisiin oikeusturvakeinoihin kuuluva hallinnon sisäinen muutoksenhakekeino, oikaisuvaatimus, joka lakisystemaattisesti lukeutuu hallintomenettelyn piiriin mutta sisältää myös joitakin hallintolainkäytölle tyypillisiä ominaisuuksia. Tutkielmassa luodaan yleiskuva oikaisuvaatimusjärjestelmän kehitysvaiheista ja järjestelmän nykytilasta (luvut 2 ja 3). Lisäksi tarkastellaan oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuutta käytännössä yhdellä hallinnon osa-alueella, sosiaalihuollossa (luku 4). Lopuksi arvioidaan oikeussuojajärjestelmän tehokkuutta oikeussuojakeinona ja pohditaan, miten järjestelmää olisi syytä kehittää tulevaisuudessa (luku 5).

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kuvaamisessa keskitytään tutkielman rajatun sivumäärän puitteissa ainoastaan oikaisuvaatimuksen yleisimpään lajiin, *valituksen pakollisen esivaiheen muodostavaan oikaisuvaatimusmenettelyyn*, jonka alalajiksi luetaan hallinnon sisäiseen toimivallan delegointiin liittyvä *hierarkkinen oikaisu*.⁴ Tarkastelun ulkopuolelle jäävät harvemmin esiintyvät oikaisuvaatimuksen lajit, *valitukseen sidottu oikaisu*⁵ ja *hankintaoikaisu*⁶. Siltä osin, kuin tutkimustehtävän kannalta on tarpeen, tutkielmassa sivutaan hallintolaissa (434/2003, HL, 50–53 §) säänneltyä virheen korjaamisjärjestelmää sekä hallintolainkäyttömenettelyä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeutta ei ole yleensä nähty kaikkein mielenkiintoisimpana oikeuden- tai oikeustieteen alana verrattuna esimerkiksi rikosoikeuteen tai vahingonkorvausoikeuteen. Oikeuspolitiikan kentälläkin hallinto-oikeudellista keskustelua on leimannut eräänlainen "mediaseksikkyyden puute".⁷ Viranomaiskoneiston toiminta saa kyllä useinkin osakseen kritiikkiä, mutta ongelmia ei välttämättä mielletä oikeudellisiksi. Yksikään yhteiskunnassamme toimiva luonnollinen tai juridinen henkilö ei kuitenkaan voi välttyä asioimasta viranomaisen kanssa. Näin ollen yleishallinto-oikeudelliset kysymyksetkin koskettavat meistä jokaista. Kiinnostavuus syntyy siitä, kun nähdään metsä puilta eli pyritään katsomaan teknisten menettelysäännösten taakse ja havainnoimaan, millä tavoin laki ilmenee ja vaikuttaa reaali maailmassa.⁸

Oikaisuvaatimus on ajankohtaisuutensa vuoksi otollinen tutkimuskohde. Oikaisuvaatimusjärjestelmä on ollut viime vuosina aktiivisten lainsäädännön kehittämistoimien kohteena, ja uusi, järjestelmän laajentamista koskeva lakiehdotus (HE 230/2014 vp) on tutkielmaa kirjoitettaessa parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Toistaiseksi oikaisuvaatimusmenettelyä on tutkittu – varsinkin empiirisesti –

⁴ Ks. Halila–Aer 2011, s. 7–8 ja 67.

⁵ Valitukseen sidottu oikaisusta ks. Halila–Aer 2011, s. 46–49.

⁶ Hankintaoikaisusta ks. Halila–Aer 2011, s. 43–46.

⁷ Ks. Kuusikko Oikeus 2007/4, s. 457–459.

⁸ Suomessa yleishallinto-oikeudellista tutkimusta ovat ansiokkaasti tehneet mm. Ståhlberg (1928), Merikoski (1968), Uotila ym. (1989), Hautamäki (2004), Laakso ym. (2006), Niemivuo ym. (2010), Kulla (2012) sekä Mäenpää (2013). Ks. myös Tuori (Oikeus 2003/3, s. 234–249): *Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta?*

vähän.⁹ Kun oikaisuvaatimusjärjestelmä on jo laajalti käytössä hallinnossa ja lisäksi leviämässä uusiin asiaryhmiin, on tärkeää saada tuoretta tutkimustietoa oikaisuvaatimuksen luonteesta oikeussuojakeinona sekä ennen kaikkea siitä, miten oikaisuvaatimus toimii käytännössä.

Oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin kuuluvista hallinnon osa-alueista empiirisen tutkimuksen kohteeksi on tutkielmassa valittu sosiaalihuolto, jonka alaan kuuluvat yleiset sosiaalipalvelut, eräiden väestöryhmien erityispalvelut sekä viimesijainen toimeentuloturva (toimeentulotuki).¹⁰ Sosiaalihuollossa oikaisuvaatimusmenettely on ollut jo pitkään käytössä. Lisäksi sosiaalihuollon oikaisuvaatimusmenettelystä Keski-Suomen kuntien osalta oli saatavilla valmiiksi kerättyä tilastotietoa, joka tuki paitsi omaa ennakkokäsitystäni myös eräiden hallintolainkäytön parissa työskentelevien asiantuntijoiden esittämiä arvioita siitä, ettei menettely toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Näistä lähtökohdista oli perusteltua paneutua aiheeseen enemmän.

1.3. Tutkimusmenetelmä, lähteet ja empiirinen aineisto

Tutkielmassa käytetty tutkimusmenetelmä on pääosin oikeusdogmaattinen eli lainopillinen: tarkoituksena on systematisoida ja tulkita voimassa olevaa oikeutta. Tutkittavan oikeudellisen ilmiön historiallisen kehityksen kuvaamiseksi ja kansainvälisen vertailun toteuttamiseksi tutkielmassa hyödynnetään jossain määrin myös oikeushistoriallista sekä oikeusvertailevaa lähestymistapaa. Lisäksi tutkielmaan sisältyy empiirinen osio, jossa esitetään ja analysoidaan sekä aiemmin julkaistua että varta vasten tätä tutkielmaa varten kerättyä informaatiota.

Tutkielmassa on käytetty lähteinä enimmäkseen kansallista lainsäädäntöä, virallisia lähteitä ja oikeuskirjallisuutta, luonnollisesti mahdollisimman tuoreita julkaisuja suosien. Tutkimuskohteen tarkastelussa sovelletusta laveahkosta aikaperspektiivi-

⁹ Empiirisen tutkimuksen ja oikeustieteen suhteesta ks. esim. Ervasti (2004): *Empiirinen oikeustutkimus* ja Korkea-aho (2004): *Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö*.

¹⁰ Muu toimeentuloturva sekä terveydenhuolto rajautuvat tutkimuskohteen ulkopuolelle (määrittelyistä tarkemmin ks. Tuori-Kotkas 2008, s. 15–26).

vistä johtuen on paikoin ollut perusteltua ottaa mukaan myös sellaista vanhempaa aineistoa, jolla ei sellaisenaan olisi enää juurikaan annettavaa voimassa olevan oikeuden tutkimuksessa. Kansainvälisessä vertailussa on pyritty mahdollisuuksien mukaan tukeutumaan kunkin vertailumaan osalta alkuperäiskielisiin lähteisiin – aineiston saatavuuden ja tutkielman tekijän kielitaidon asettamissa rajoissa. Yli-kansallisista oikeuslähteistä on hyödynnetty lähinnä Euroopan ihmisoikeussopi-musta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaa. Oikeuskäytännön osalta on otet-tu esiin ne korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ja Euroopan ihmisoikeustuomio-istuimen (EIT) ratkaisut, jotka oleellisesti liittyvät tutkimustehtävään.

Tutkielman empiirisessä osiossa käytetty aineisto jakautuu kahteen osaan, Keski-Suomen kuntien (21 kpl.) oikaisuvaatimustilastoihin sekä Rovaniemen oikaisuvaatimustilastoihin. Keski-Suomen kuntia käsittelevä aineisto pohjautuu Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen eli Kosken sosiaaliasiamiehen selvityksiin (vuosilta 2010–2013) ja on ennen kaikkea aktiivisen sosiaaliasiamiestoiminnan tu-losta. Sosiaaliasiamiehen selvitykset ovat vapaasti luettavissa Kosken verkkosivuil-la.¹¹ Rovaniemeä käsittelevä aineisto on kerätty omatoimisesti tätä tutkielmaa var-ten pyytämällä tarvittavat tiedot Rovaniemen kaupungin Sosiaalipalveluista sekä Rovaniemen hallinto-oikeudelta. Aineisto on tutkielman tekijän hallussa.

¹¹ Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen verkkosivut: www.koskeverkko.fi – Julkaisut – Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen raportteja (2.2.2015).

2. OIKAISUMENETTELY OSANA HALLINTO-OIKEUDELLISTA OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄÄ

2.1. Oikeusturvasta hallinnossa

2.1.1. Hallintoviranomaisen ja yksityisen asianosaisen välinen suhde

Hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen perustyyppi on hallintoviranomaisen ja (yhden) yksityisen asianosaisen välinen suhde, jossa osapuolten oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät pääasiassa hallinto-oikeudellisten oikeusnormien pohjalta.¹² Perinteisen käsityksen mukaan viranomaisen ja yksityisen välisessä oikeussuhteessa suhteen osapuolet eivät ole keskenään tasa-arvoisessa asemassa, vaan suhteeseen liittyy yksipuolinen valtaelementti.¹³ Mäenpää kuitenkin korostaa, että hallinto-oikeudelliset oikeussuhteet voivat olla luonteeltaan hyvinkin monentyyppisiä. Useimmiten suhteeseen kuuluu sekä yksipuolisia että vastavuoroisia piirteitä.¹⁴ Kansalaisen oikeusturvan tarve korostuu silloin, kun viranomaisella on yksinoikeus tiettyihin tehtäviin: yksityinen asianosainen ei voi tällöin kääntyä minkään muun tahon puoleen saadakseen asiansa hoidetuksi. Omanlaisia oikeusturvaongelmia liittyy julkisten palvelujen ulkoistamiseen yksityisille palveluntuottajille, vaikka asiakas voikin jossain määrin hyötyä alalla vallitsevasta kilpailusta.¹⁵

Suomalaiselle hallintoprosessille on ominaista, ettei siinä ole siviili- ja rikosprosesseille tyypillistä kaksiasiansaissuhdetta: hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista ei pidetä muutoksenhakuvaiheessa yksityisen asianosaisen vastapuolena.¹⁶ Menettelyn pohjautuessa muuhun kuin selvään kaksiasiansaissuhteeseen vaarana on, että prosessi ei muodostu pohjimmiltaan kommunikoiivaksi.¹⁷ On myös esitetty, et-

¹² Mäenpää 2013, s. 245.

¹³ Ks. esim. Laakso 2006 ym., s. 71–72.

¹⁴ Mäenpää 2013, s. 246.

¹⁵ Väättänen 2011, s. 19–20.

¹⁶ Frände ym. 2012, s. 67–68. Viranomaisen asemaa hallintoprosessissa on vastikään pohtinut mm. hallintolainkäytön kehittämistä varten asetettu prosessityöryhmä, mutta muodollisen kaksiasiansaissuhteen omaksuminen ei ole edelleenkään saanut kannatusta (OMML 4/2011, s. 48–49 ja 58). Vrt. Ruotsin malli, jossa hallintoprosessi perustuu selkeälle kaksiasiansaissuhteelle (*förvaltningsprocesslag* 1971:291, 7 a §).

¹⁷ Halila 2000, s. 291–292.

tä hallintoviranomaisen roolin epäselvyys hallintoprosessin yhteydessä saattaa heikentää tuomioistuimen objektiivista puolueettomuutta, jos hallintoviranomaisia ei mielletä riittävän erilliseksi tuomioistuimesta.¹⁸ Tämä alkaa kuitenkin olla aika vanhahtava käsitys. Käytännössä suomalaisen hallintoprosessin kokonaiskuva ei nykypäivänä ole yhden asianosaisen asioissakaan täysin vailla osapuolirakenteen ominaisuuksia, vaan prosessiin liittyy esimerkiksi hallinnon lainalaisuudesta ja kontradiktorisesta periaatteesta johtuen piirteitä, jotka ilmentävät kahden osapuolen välistä suhdetta. Näihin piirteisiin viitaten hallintoviranomaisen ja yksityisen asianosaisen suhteesta käytetään nimitystä *heikko kaksiasianosaissuhde*.¹⁹

2.1.2. Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä

Oikeusturvalla hallinnossa tarkoitetaan niitä keinoja ja menettelyjä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Pohjimmiltaan oikeusturvassa on kyse yksityisen suojantarpeesta julkista vallankäyttöä vastaan.²⁰ Modernin oikeusturvaajattelun perusteet alkoivat hahmottua 1800-luvun loppupuolella saksalaisen oikeusvaltioteorian leviämisen myötä. Yksilöä ryhdyttiin suojaamaan yhtäältä sitomalla hallintotoiminta lain alaisuuteen ja toisaalta rajoittamalla yksilön asemaa määrittävän sääntelyn osalta norminantovalta varsinaiselle lainsäädäntökoneistolle, erotuksena hallitsijalle kuuluvasta norminantovallasta.²¹ Ennen oikeusvaltioteorian omaksumista hallintotoiminnassa prioriteettina oli valtion suojaaminen virkamiesten väärinkäytöksiltä. Virkamiehen ensisijainen velvollisuus oli noudattaa lakeja ja ylemmän instanssin määräyksiä. Kansalaisten eli *hallintoalamaisten* asemaan tiukka hallinnonsisäinen sääntely heijastui virkavaltaisuutena.²² Ajan myötä hallinnon ja kansalaisen roolit ovat tasa-arvoistuneet, mikä näkyy muun

¹⁸ Ks. Halila 2000, s. 320–321.

¹⁹ Vihervuori 2012, s. 166.

²⁰ Mäenpää 2013, s. 281–282; Halila DL 1/2013, s. 92. Oikeusturvakäsitteen muuttumisesta 1800-luvulta nykypäivään ks. Väättänen 2011, s. 62–66.

²¹ Halila 2000, s. 21–23.

²² Kulla 2012, s. 6.

muassa hallinto-oikeudellisten käsitteiden uudistumisessa: hallintoalamaisen sijaan nykyisin puhutaan *yksityisestä tai hallinnon asiakkaasta*.²³

Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä perustuu lähtökohtaisesti kansalliseen lainsäädäntöön: oikeussuojakeinoja ei ole kattavasti harmonisoitu eurooppalaisella – saati laajemmin kansainvälisellä – tasolla. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja Euroopan unionin oikeus asettavat kuitenkin oikeusturvan suhteen joitakin standardeja, joiden toteuttamista yhteisön piiriin kuuluvilta kansallisilta järjestelmiltä vaaditaan.²⁴ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla ja sitä koskeva ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö määrittävät eurooppalaisen oikeusturvan kulmakivet, joihin kuuluvat oikeusturvan saatavuus, oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja julkisuus sekä tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus. Itsenäistä merkitystä on saamassa myös ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämä oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.²⁵

Euroopan unionin osalta oikeusturvan perusteet ovat muotoutuneet vähitellen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Koska keskeisenä tavoitteena on taata unionin oikeuden yhdenmukainen toteutuminen jäsenvaltioissa, tuomioistuimen ratkaisuissa on painotettu erityisesti oikeusturvan saatavuutta, tehokkuutta ja vastavuutta kansallisissa järjestelmissä. Oikeuskäytännön päälinjaukset on kirjattu unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan.²⁶ Lissabonin sopimuksen voimaantulopäivästä 1.12.2009 alkaen perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin EU:n perussopimuksilla.²⁷

Kansallisessa oikeusjärjestyksessämme oikeusturvan asema perusoikeutena pohjautuu perustuslain 21 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan

²³ Suviranta LM 7–8/2004, s. 1429.

²⁴ Niemi 2010, s. 261. Ks. myös Pellonpään ym. (2012) yleisesitys *Euroopan ihmisoikeussopimus*.

²⁵ Mäenpää 2005, s. 55.

²⁶ Ojanen 2010, s. 84–85; Mäenpää 2011a, s. 406–407. Tässä yhteydessä tulee muistaa, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat 51(1) artiklan mukaan pääsääntöisesti vain unionin toimielimiä ja laitoksia. Jäsenvaltioita ne koskevat ainoastaan silloin, kun nämä soveltavat unionin oikeutta. Merkittävä osa kansallisten viranomaisten toiminnasta kuitenkin sisältää unionin oikeuden soveltamiseksi luokiteltavaa toimintaa, joten perusoikeuskirjan 47 artiklan oikeusturvan takeilla on varsin laajasti merkitystä juuri hallintoprosessissa.

²⁷ Ks. Mäenpää 2011a, s. 7.

toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentissa säädetään siitä, että hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavat keskeiset menettelylliset oikeusturvatakeet, hyvän hallinnon takeet, on turvattava lailla.²⁸ Perustuslain 21 §:n vaikutus ulottuu siten paitsi tuomioistuinten myös hallintoviranomaisten toimintaan.²⁹ Aerin mukaan se, että perustuslain oikeusturvasäännöksessä ei korosteta tuomioistuinten roolin eroavuutta muista viranomaisista, ilmentää hyvin suomalaisen valtio-organisaation rakennetta: Suomi on vahvan hallinnon maa.³⁰

Hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden vaatimuksesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.³¹ Yleiset säännökset viranomaisten toimintaan sovellettavista hyvän hallinnon perusteista on koottu hallintolain 2 lukuun, jossa säädetään hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista (6 §), palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta (7 §), viranomaisen neuvontavelvollisuudesta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimuksesta (9 §) sekä viranomaisten yhteistyöstä (10 §). Hallintolain 2 luvun sääntelyä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan sen tavoitteena on ainoastaan määrittää viranomaistoiminnalle tietyt laadulliset vähimmäisvaatimukset.³²

Hallintolaissa säännellään myös muista menettelyllisen oikeusturvan takeista, kuten asian viivytyksettömästä käsittelystä (23 §) ja käsittelyaika-arvion antamisesta (23 a §), virkamiehen esteellisyydestä (27–30 §), asian selvittämisestä (31 §), asianosaisen kuulemisesta (34 §), päätöksen muodosta, sisällöstä ja perustelemisesta (43–45 §), oikaisuvaatimusohjeen tai valitusosoituksen antamisesta (46–47 §) sekä hallintoasiasta aiheutuvien kulujen korvaamisesta (64 §).

²⁸ Ks. Hallberg 2011, s. 783–808. Ks. myös Koivisto (LM 6/2013, s. 1032–1054): *Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus?*

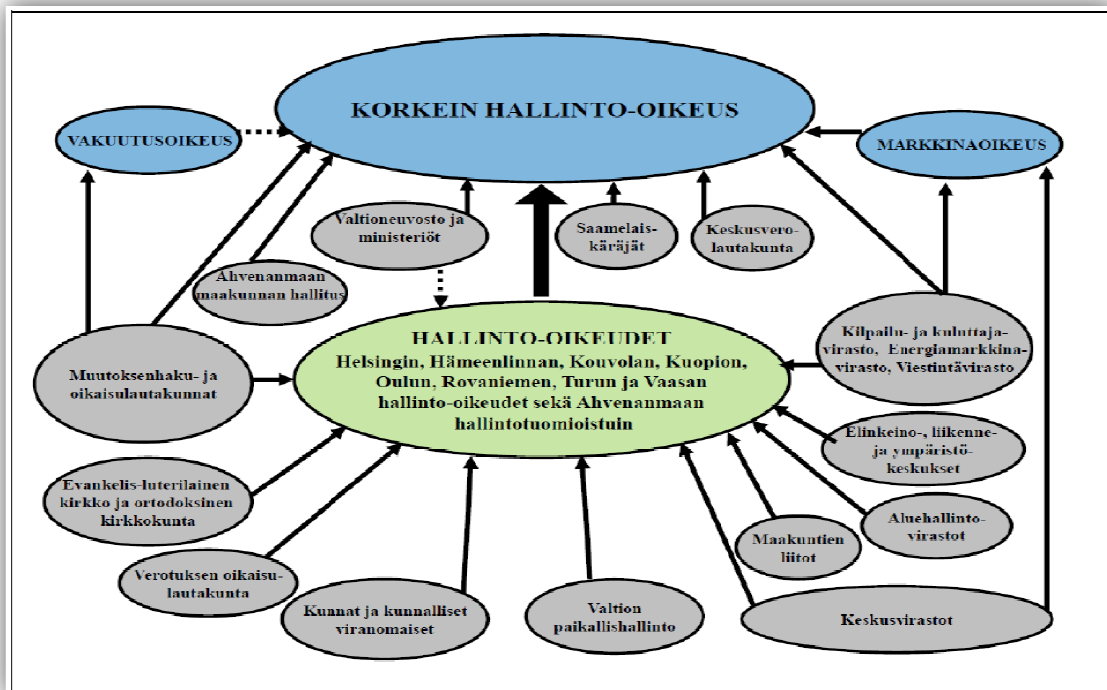
²⁹ Halila 2006b, s. 9–10.

³⁰ Aer 2003, s. 21–22.

³¹ Lainalaisuusperiaate periytyy Suomen oikeusjärjestykseen jo Ruotsin vallan ajalta. Esimerkiksi vuoden 1772 hallitusmuodon 2 §:ssä säädettiin, että hallitsijan tuli hallita niin kuin maan laki sanoi.

³² HE 72/2002 vp, s. 33 ja 54. Ks. myös Mäenpää (2011b): *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*.

Suomalaisen hallintotuomioistuinjärjestelmän (kuvio 1) perusrakenne on kaksias-
teinen: useimmat muutoksenhakuasiat voidaan tarvittaessa käsitellä kahdessa hal-
lintotuomioistuimessa. Ensimmäisenä oikeusasteena toimivat pääsääntöisesti hal-
linto-oikeudet ja ylimpänä oikeusasteena korkein hallinto-oikeus. Lisäksi hallinto-
lainkäytön alalla toimii erityistuomioistuimia (markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus)
sekä muutoksenhakulautakuntia.³³



**Kuvio 1. Hallintotuomioistuinjärjestelmä pääpiirteittäin. (Hallintotuomioistuinten vuosiker-
tomus 2013, s. 7.)**

1.4.2014 voimaan tulleen hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksen (laki hallinto-
oikeuslain 1 ja 2 §:n muuttamisesta, 282/2013) jälkeen yleisiä alueellisia hallinto-
oikeuksia on kuusi: Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun
ja Vaasan hallinto-oikeudet.³⁴ Hallinto-oikeuden päätöksestä saa hallintolainkäyt-
tölain (586/1996, HLL) 9 §:n nojalla yleensä valittaa korkeimpaan hallinto-
oikeuteen. Erikseen säädetään siitä, milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-
oikeudelle tarvitaan valituslupa (HLL 13 §). Valituslupajärjestelmän piiriin kuulu-
vissa asioissa lupa on myönnettävä, jos jokin laissa olevista perusteista soveltuu

³³ Mäenpää 2013, s. 819–827.

³⁴ Rakenneuudistuksessa yhdistettiin Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet Itä-Suomen hallinto-
oikeudeksi sekä Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet Pohjois-Suomen hallinto-oikeudeksi. Uu-
distus on herättänyt kovaakin kritiikkiä (ks. esim. Niemivuo 2012, s. 139–143).

kyseessä olevaan tapaukseen. Lupa myönnetään, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy (HLL 13.2 §).³⁵

Kaksiasteista hallintotuomioistuinjärjestelmää täydentävät hallinnon sisäiset viranomaisen itseoikaisukeinot: oikaisuvaatimusmenettely sekä päätöksessä olevan virheen korjaamismenettely.³⁶ Oikaisuvaatimusta koskevat yleissäännökset on koottu hallintolain 7 a lukuun (49 a – 49 g §). Varsinaisesti oikaisuvaatimusjärjestelmä kuitenkin perustuu hallinnonalakohtaiseen erityissääntelyyn. Koska oikaisuvaatimus ei ole yleinen osa muutoksenhakua vaan siitä on aina säädettävä erikseen laissa, menettelystä käytetään myös nimitystä *lakisääteinen itseoikaisu*. Päätöksessä olevan virheen korjaamisesta säännellään hallintolain 8 luvussa (50–53 §). Korjattavaksi voi tulla joko asiavirhe (*varsinainen itseoikaisu*) tai kirjoitusvirhe (*teknisluonteinen itseoikaisu*).³⁷

Viranomaisen itseoikaisujärjestelmän kehittämisellä on pyritty jakamaan hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tehtäviä siten, että instanssien voimavarat saadaan kohdennettua tarkoituksenmukaisella tavalla. Tuomioistuimiin ei tule ohjata asioita, jotka hallintopäätöksen väitetystä virheellisyydestä huolimatta eivät ole edenneet varsinaisen oikeusriidan asteelle. Myös hyvän hallinnon vaatimus ja palveluperiaate edellyttävät, että viranomainen puuttuu viipymättä toiminnassaan, mukaan lukien päätöksissään, havaitsemiinsa virheisiin. Hallintoviranomaisen oikeusturvatehtävä ei siten pääty siihen hetkeen, kun hallintopäätös on tehty: viranomaiselle kuuluu aktiivinen vastuu ennakkollisesta mutta yhä enenevässä määrin myös jälkikäteisestä oikeusturvasta.³⁸

³⁵ Ks. myös Manner (2006): *Valituslupajärjestelmän kehittämisestä hallintolainkäytössä* ja Pohjolainen (2010): *Valituslupa hallintolainkäytössä*.

³⁶ Mäenpää 2013, s. 821.

³⁷ Ks. Kulla 2012, s. 285–286.

³⁸ HE 226/2009 vp, s. 6 ja 30. Oikeusturvakeinojen jaottelusta ennakkollisiin ja jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin ks. Merikoski 1968 s. 4–5; Laakso ym., 2006, s. 410; Mäenpää 2013, s. 281–282.

Oikeusturvakeskusteluun liittyy usein kysymys hallinnon oikeussuojavaatimuksen ja tehokkuusvaatimuksen, lähtökohtaisesti kahden toisilleen vastakkaisen tavoitteen, yhteensovittamisesta. Hallinnon tulee ensinnäkin pyrkiä oikeusvarmuuteen luomalla mahdollisimman hyvät takeet oikeiden eli lainmukaisten tulosten saavuttamisesta yksittäistapauksissa. Tämän lisäksi on pyrittävä tehokkuuteen siten, että asiat ratkaistaan nopeasti (nopeusvaatimus) ja aiheuttamatta asianosaiselle tai julkisyhteisölle suuria taloudellisia kustannuksia (edullisuusvaatimus). Käytännössä oikeussuojavaatimusta ja tehokkuusvaatimusta toteutetaan lähes aina rinnakkain. Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä kokonaisuudessaan on tällaisen yhteensovittelun tulos, eräänlainen kompromissiratkaisu.³⁹

Oikeusturvan laatu on myös taloudellinen kysymys: oikeusturva maksaa.⁴⁰ Kustannussäästöt ovat osaltaan vaikuttaneet muun muassa hallinto-oikeuksien rakennuudistuksen sekä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen taustalla.⁴¹ Pohjolainen ja Tarukannel ovat oikeusturvan ja tuottavuuden suhdetta koskevassa artikkelissaan linjanneet, että tuottavuuden tehostaminen ei saisi koskaan mennä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edelle. Toisin sanoen hallinnon oikeussuojajärjestelmää kehitettäessä tulisi selvittää, millä tavoin tuottavuutta voitaisiin tehostaa perus- ja ihmisoikeutena taattua oikeusturvaa loukkaamatta tai pikemminkin sen toteutumista edistäen.⁴² Lieneekö tämä kuitenkin todellisuudessa mahdoton yhtälö?

³⁹ Merikoski 1968, s. 2–3. Ks. myös Väättänen 2011, s. 124–129.

⁴⁰ Ks. Koivisto LM 6/2013, s. 1052.

⁴¹ Tuomioistuinten yhdistämisellä on arvioitu saavutettavan merkittäviä säästöjä ainakin henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa (HE 153/2012 vp, s. 22–23). Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn selkiyttämisen ja järjestelmän laajentamisen on puolestaan arvioitu johtavan säästöihin hallinnossa, kun oikaisuvaatimusasioiden käsittely tehostuu, sekä hallintolainkäytössä, kun tuomioistuimiin saapuvien valitusten määrä vähenee (HE 226/2009 vp, s. 47; HE 230/2014 vp, s. 49).

⁴² Pohjolainen–Tarukannel DL 6/2006, s. 972.

2.2. Oikaisujärjestelmän kehityspiirteitä 1900-luvun alkupuolelta lähtien

2.2.1. Juuret sääntelemättömässä itseoikaisussa

Oikaisu kuului hallinnossa käytettäviin oikeusturvakeinoihin jo vanhastaan, kun hallinnon toiminta vielä oli huomattavasti nykyistä vähäisempää ja muutoinkin varsin kehittymätöntä. Oikaisusta ei tuolloin ollut säädetty laissa, vaan sen käyttö nojautui sääntelemättömään oikeustilaan. Oikaisuvallan rajoja haettaessa tärkeä merkitys oli oikeusvoimaopilla: osan hallintotoimista katsottiin saavuttavan oikeusvoiman, osan taas ei.⁴³ Esimerkiksi Ståhlberg katsoi vuonna 1928 julkaistussa hallinto-oikeuden oppikirjassaan, että vaikka hallintopäätösten sitovuus ja pysyvyys oli oikeusturvan kannalta tärkeää, hallinnon tarkoituksien saavuttaminen vaati olojen vaihtelun ja uusien tarpeiden huomioon ottamista.⁴⁴

Ståhlberg käytti nykykäsitteen mukaisesta oikaisusta nimitystä "saman viranomaisen puoleen kääntyminen".⁴⁵ Järjestelmänä saman viranomaisen puoleen kääntyminen luettiin selkeästi oikeusturvakeinoihin ja rinnastettiin paljolti valitukseen. Siinä missä oikaisua pyydettiin päätöksen tehneeltä viranomaiselta, valitus tehtiin lähtökohtaisesti ylemmälle viranomaiselle. Kummassakin vaihtoehdossa oikeusturvan antajana – ainakin ensivaiheessa – toimi siis hallintoviranomainen.⁴⁶ Saman viranomaisen puoleen kääntyminen oli menettelynä valitusta joustavampi mutta lopputulokseltaan epävarmempi: edellisessä korostui viranomaisen harkintavalta jälkimmäisen ollessa oikeusturvakeinona muotosidonnaisempi.⁴⁷

1900-luvun puolivälistä eteenpäin hallinnon jälkikäteisen oikeusturvan alalla painopiste on ollut varsinaisen muutoksenhaun eli valitusjärjestelmän kehittämisessä. Kehittämistoimien päätavoitteena on ollut hallintolainkäytön eriyttäminen hallinnosta, mikä on tapahtunut asteittain hallinnon sisäisestä muutoksenhausta luo-

⁴³ Halila–Aer 2011, s. 8. Hallintopäätöksen oikeusvoimasta ks. esim. Ståhlberg 1928, s. 331; Merikoski 1968, s. 80–85; Laakso ym. 2006, s. 245–250; Mäenpää 2013, s. 543–548.

⁴⁴ Ståhlberg 1928, s. 330–331.

⁴⁵ Ståhlberg 1928, s. 433.

⁴⁶ Halila 2006b, s. 16.

⁴⁷ Halila 2006b, s. 16–17. Ks. myös Ståhlberg 1928, s. 434–435; Ståhlberg JFT 1941, s. 201. Huomautettakoon, että nykyhetkestä käsin tarkasteltuna valituksenkin muotovaatimukset olivat 1900-luvun alkupuolella varsin vähäiset ja epäyhtenäiset.

pumalla ja tuomioistuintoiminnan piirteitä vahvistamalla.⁴⁸ Lääninhallitusten yhteydessä toimineista muutoksenhakuelimistä muodostettiin vuonna 1955 läänioikeudet (laki läänioikeudesta 52/1955), joita ei kuitenkaan vielä voitu muodollis-organisatorisessa mielessä pitää tuomioistuimina eivätkä niiden jäsenet olleet virkamiesoikeudellisesti tuomarin asemassa.⁴⁹ Tähän tuli muutos parikymmentä vuotta myöhemmin voimaan tulleen uuden läänioikeuslain (1021/1974) myötä. Vuonna 1999 läänioikeuslaki kumottiin hallinto-oikeuslailla (430/1999) ja käyttöön otettiin nykyinen yleisten alueellisten hallinto-tuomioistuinten järjestelmä. Tärkeässä roolissa hallintolainkäytön kehittämisessä oli myös vuonna 1950 säädetty laki muutoksenhausta hallintoasioissa eli hallintovalituslaki (154/1950), jonka on sittemmin korvannut vuonna 1996 voimaan tullut hallintolainkäyttölaki.⁵⁰

Valitusinstituution vahvistamisen rinnalla kehitettiin edelleen viranomaisen itseoikaisujärjestelmää eräänlaisena hallintolainkäytön sivujuonteena. Hallinnollisten riitaisuuksien ratkaiseminen haluttiin pitää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja oikaisujärjestelmän katsottiin edesauttavan tämän tavoitteen toteutumista.⁵¹ Sääntelemättömällä itseoikaisulla oli vanhan mallin mukaan käyttöalaa oikeusvoimaopin rajoissa, mutta vähitellen oikaisusta ryhdyttiin säättämään laissa. Ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin eli hallintopurkulakiin (200/1966, 12 §) sisällytettiin säännös kirjoitus- tai laskuvirheen korjauksesta. Joissakin erityissäännöksissä, kuten laissa valtion viran- tai toimen haltijain palkkauksesta (1030/1942, 24 ja 25 §), itseoikaisu säädettiin varsinaisen muutoksenhaun esivaiheeksi.⁵² Sääntelemättömästä itseoikaisusta alkoi näin irrottautua uudentyyppinen osa-alue, josta käytettiin nimitystä lakimääräinen itseoikaisu.⁵³

⁴⁸ Halila–Aer 2011, s. 9.

⁴⁹ Merikoski 1968, s. 304–305.

⁵⁰ Ks. Halila–Aer 2011, s. 9.

⁵¹ Halila–Aer 2011, s. 10.

⁵² Ks. Halila–Aer 2011, s. 10.

⁵³ Ks. Merikoski 1968, s. 188–189.

2.2.2. Oikaisuvaatimuksesta vastaus kasvavan massahallinnon tarpeisiin

Lakiperusteisuus on ollut omiaan lisäämään viranomaisen itseoikaisun käyttöä verrattuna aiempaan, sääntelemättömään oikeustilaan. Oikaisujärjestelmän esiin nousuun on kuitenkin ennen kaikkea vaikuttanut 1900-luvun puolivälistä alkanut muutoskehitys hallinnon luonteessa ja toimintatavoissa. Hallinnossa alettiin tuolloin tehdä yhä useammin niin sanottuja massahallintopäätöksiä: päätettiin kerralla suuria määriä asioita aiempaa summaarisemmassa menettelyssä, jolloin asioiden käsittely tehostui mutta virheiden mahdollisuus kasvoi. Massahallinnossa syntyneet virheet saattoivat olla hyvinkin selväpiirteisiä ja toistua tietotekniikan vuoksi lukuisissa päätöksissä. Jälkikäteen oikeusturvan rakentua suurelta osin valitusinstituution varaan virhemäärän kasvu aiheutti lainkäyttökoneiston ruuhkautumisen. Kehityksen suunta huomioon ottaen ei silti pidetty perusteltuna, että läänioikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden kuormaa olisi kevennetty palauttamalla hallintoviranomaisille varsinaista lainkäyttövastuuta. Niinpä katseet kääntyivät oikaisujärjestelmän puoleen, erityisesti oikaisuvaatimuksen kehittämismahdollisuuksiin.⁵⁴

Toden teolla oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen käynnistyi 1970-luvulla hallintolainkäytön toimintaedellytysten turvaamishankkeiden yhteydessä.⁵⁵ Pohdittaessa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamismahdollisuuksia vastauksena kasvavan hallinnon asettamiin paineisiin Suomessa voitti kanta, jonka mukaan oikaisuvaatimuksesta ei ollut syytä muodostaa yleistä pakollista muutoksenhaun esivaihetta.⁵⁶ Järjestelmää lähdettiinkin rakentamaan melko itsenäisesti eri hallinnonaloilla, muun muassa valtionapu-, vero-, eläke- ja sosiaalivakuutusasioissa.

1980-luvulla oikaisujärjestelmä oli vahvasti esillä kahdessa keskeisessä hallinto-oikeudellisen oikeusturvan linjauksia tehneessä komiteanmietinnössä.⁵⁷ Samalla kun oikaisuvaatimus alkoi vakiintua itseoikaisukeinojen päämuodoksi, yhä vallit-

⁵⁴ Halila–Aer 2011, s. 11.

⁵⁵ Halila 2006b, s. 25.

⁵⁶ KM 1973:114, s. 313–319. Hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä viitattiin tässä yhteydessä Norjaan, missä vuonna 1970 voimaan tulleella hallintolailla (*forvaltningslov*, LOV-1967-02-10) oli otettu käyttöön laaja yleinen itseoikaisumahdollisuus. Samalla kuitenkin todettiin Norjan järjestelmän eroavan Suomen ja Ruotsin järjestelmistä.

⁵⁷ Ks. KM 1981:64; KM 1985:48. Ks. myös Halila 2006b, s. 32.

sevammaksi muodostui käsitys, että järjestelmän kehittämistyötä tuli jatkaa hallinnonalakohtaisesti. Sekä hallinnon oikeusturvakomitea (KM 1981:64) että hallintolainkäyttökomitea (KM 1985:48) totesivat oikaisuvaatimusmenettelyn soveltuvan hyvin niihin asiaryhmiin, joissa tehtiin huomattavan paljon päätöksiä ja riidattomia virheitä oli runsaasti (massahallintoasiat). Sen sijaan monissa muissa asiaryhmissä vastaavan menettelyn arvioitiin todennäköisesti vain hidastavan muutoksenhakua ja lisäävän hallintoviranomaisten työmäärää tuomalla tarpeettoman käsittelyvaiheen moniin yksittäistapauksiin.⁵⁸

Komiteanmietinnöissä otettiin kantaa myös oikaisuvaatimuksen oikeudelliseen luonteeseen eli siihen, kuuluuko oikaisuvaatimus hallintomenettelyyn vaiko hallintolainkäyttöön. Vuonna 1981 mietintönsä jättänyt oikeusturvakomitea määritteli oikaisuvaatimuksen lähtökohtaisesti perinteiseen tapaan: kyseessä oli päätöksen tehneelle viranomaiselle osoitettu vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Uutena seikkana tuotiin esiin se, että eräissä tapauksissa oikaisuvaatimuksen käsitteli päätöksen tehneen viranomaisen yhteyteen perustettu erityiselin, miltä osin oikaisuvaatimus muistutti muutoksenhakukeinona valitusta.⁵⁹ Vuonna 1985 mietintönsä jättänyt hallintolainkäyttökomitea oli oikeusturvakomitean kanssa samoilla linjoilla tuoden kahtiajaottelun julki selkeämmin: osa oikaisuvaatimusjärjestelmästä oli luettavissa hallintomenettelyn ja osa hallintolainkäytön piiriin riippuen siitä, ratkaisiko oikaisuvaatimuksen alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen vai erityinen oikaisuelin.⁶⁰

Sääntelytarpeen osalta oikeusturvakomitea totesi oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä olevan niukasti mutta piti ilmeisesti riittävänä parannuksena siitä, että parhaillaan valmisteltavana olevaan hallintomenettelylakiin (598/1982, HMenL) tulisi maininta lain soveltuvuudesta myös oikaisuvaatimusmenettelyyn. Toisaalta oikeusturvakomitea piti tärkeänä, että oikaisuvaatimusmenettelystä annettaisiin tarvittaessa lisää erityissäännöksiä.⁶¹ Hallintolainkäyttökomitean näkemys oli, että oikaisuvaatimuksesta tarvittiin joka tapauksessa lisää yleissääntelyä,

⁵⁸ KM 1981:64, s. 178; KM 1985:48, s. 97. Vrt. samanaikaiset Ruotsin oikaisujärjestelmän kehittämisuunnitelmat (SOU 1981:46; SOU 1983:73).

⁵⁹ KM 1981:64, s. 170–171 ja 328.

⁶⁰ KM 1985:48, s. 99–101.

⁶¹ KM 1981:64, s. 183–184.

ainakin oikaisuhakemuksen tekemisestä ja oikaisuasioiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Säännökset olisi voitu sijoittaa joko hallintomenettelylakiin tai suunnitteilla olevaan hallintolainkäyttömenettelyä koskevaan yleislakiin.⁶²

Se, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen otettiin esiin sekä hallinnon oikeusturvakomitean että hallintolainkäyttökomitean mietinnössä, oli merkittävää sinänsä, mutta pohjimmiltaan oikaisuvaatimusinstituution nähtiin vain palvelevan hallintolainkäytön tavoitteita. 1980-luvulla ei vielä pureuduttu perusteellisesti oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinon ytimeen eikä pyritty selvittämään, millainen voisi olla sen itsenäinen potentiaali hallinnon oikeusturvajärjestelmässä.⁶³

2.3. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämishankkeet 2000-luvulla

2.3.1. Hallintolakiuudistus vuonna 2004

Merkittävänä virstanpylväänä viranomaisen itseoikaisujärjestelmän siirtymisessä lakiperusteiselle pohjalle voidaan pitää vuoden 1982 hallintomenettelylakia, johon sisällytettiin yleissäännökset asiavirheen (26 §) ja kirjoitusvirheen (27 §) korjaamisesta sekä korjaamisasian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä (28 §).⁶⁴ Huomionarvoista on, että hallintomenettelylaissa ei käytetty käsitteitä *oikaisu* tai *itseoikaisu* vaan puhuttiin *virheiden korjaamisesta*, millä haluttiin korostaa järjestelmän itsenäistä luonnetta oikaisuvaatimusinstituutioon nähden.⁶⁵

Vuoden 2004 alusta lähtien hallintomenettelylain korvasi uusi hallintolaki. Oikaisujärjestelmää koskevaa sääntelyä jatkettiin hallintolaissa hyvin pitkälti hallintomenettelylain viitoittamalla tiellä. Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) viranomaisen itseoikaisua luonnehdittiin nopeaksi, yksinkertaiseksi ja oikeussuojajärjestelmän tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaiseksi keinoksi korjata päätöksissä olevat virheet. Hallintomenettelylain itseoikaisusääntelyn taustalla vaikutta-

⁶² KM 1985:48, s. 95 ja 101.

⁶³ Halila 2006b, s. 32.

⁶⁴ Halila 2006b, s. 33–34.

⁶⁵ LAVO 1/1979, s. 243.

nutta ajatusta oikaisujärjestelmän rajoittamisesta koskemaan vain selviä ja luonteeltaan kiistattomia virheitä pidettiin edelleen asianmukaisena ja perusteltuna lähtökohtana järjestelmän kehittämiseksi.⁶⁶

Uudessa hallintolaissa viranomaisen itseoikaisumahdollisuutta laajennettiin siten, että asiavirheenä voitiin vastedes korjata paitsi päätöksen sisältövirhe myös asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvirhe (HL 50.1 §).⁶⁷ Lisäksi tarkistettiin virheen korjaamisen edellytyksiä sekä täsmennettiin eräitä korjaamisasian vireilletuloa ja käsittelyä koskevia säännöksiä.⁶⁸

Oikaisuvaatimuksen osalta hallintolakiuudistuksen yhteydessä pyrittiin panemaan piste pitkään jatkuneelle keskustelulle siitä, onko oikaisuvaatimusasian käsittelyssä kyse hallintomenettelyn vaiko hallintolainkäyttömenettelyn piiriin luettavasta toiminnasta. Rajanvetoa oli tosin tehty jo aiempien lainsäädäntöratkaisujen yhteydessä, kun oikaisuvaatimus oli jätetty pois hallintolainkäytölain soveltamisalan määrittelystä (HLL 1 §) ja vastaavasti hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle oli rajattu hallintolainkäyttö (HMenL 1 §).⁶⁹ Valittua linjausta täsmennettiin hallintolain esitöissä toteamalla yksiselitteisesti, että oikaisuvaatimusasian käsittely ei sille ominaisesta muutoksenhakuluonteesta huolimatta ole hallintolainkäyttöä vaan kuuluu hallintolain soveltamisalaan.⁷⁰

Hallintolakia valmisteltaessa pohdittiin, millainen asema oikaisuvaatimuksella voisi olla hallinnon päätöksentekoa sääntelevän yleislain piirissä. Valtiovarainministeriö totesi oikaisuvaatimusmenettelyn muodostuneen kiinteäksi ja yleiseksi osaksi hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää useissa keskeisissä asiaryhmissä ja esitti, että oikaisuvaatimusmenettelystä tulisi ottaa ehdotettua tarkemmat säännökset hallintolakiin.⁷¹ Niin ikään oikaisuvaatimusta koskevan yleissääntelyn ottamista hallintolakiin kannatti hallintolakihankkeen tueksi asetettu asiantuntija-

⁶⁶ HE 72/2002 vp, s. 104.

⁶⁷ Esimerkkejä menettelyvirheistä ks. Mäenpää 2013, s. 573–574.

⁶⁸ HE 72/2002 vp, s. 37 ja 103–108.

⁶⁹ Ks. Halila 2006b, s. 50–51.

⁷⁰ HE 72/2002 vp, s. 51.

⁷¹ OMLS 2002:2, s. 153.

ryhmä.⁷² Loppujen lopuksi oikaisuvaatimus kuitenkin jäi uudessa laissa varsin vähälle huomiolle, kun lakiin sisällytettiin ainoastaan säännös oikaisukeinon käyttämisestä koskevista ohjeista (HL 46 §).⁷³

2.3.2. Hallintolain osittaisuudistus vuonna 2010

Kysymys oikaisuvaatimuksen roolista oikeussuojakeinona jäi elämään hallintolakiuudistuksen jälkimainingeissa kytkeytyen yleiseen keskusteluun hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän toimivuudesta. Siitä huolimatta, että oikeussuojajärjestelmää oli edeltävinä vuosina kehitetty suunnitelmallisesti niin ennalta vaikuttavan kuin jälkikäteisenkin oikeusturvan alueilla, järjestelmään oli edelleen jäänyt aukkoja, jotka vaikeuttivat hallintotuomioistuinten toimintaa ja heijastuivat sitä kautta yksityisen oikeusturvaan.⁷⁴ Muutoksenhakujen määrä hallintotuomioistuimissa oli uudella vuosituhannella kääntynyt jälleen kasvuun, ja käsitellyt asiat olivat paikoin pidentyneet. Tilanne koettiin ongelmalliseksi sekä perustuslain 21 §:n oikeusturvatakeiden että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaan sisältyvän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kannalta. Taustalla vaikutti myös valtionhallinnon tuottavuusohjelma (Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehyksistä vuosille 2007–2011), joka velvoitti ministeriöt suunnittelemaan tuottavuutta parantavia toimenpiteitä siten, että hallinto toimisi jatkossa riittävällä tasolla entistä niukemman rahoituksen turvin.⁷⁵

Hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä pyrittiin parantamaan esimerkiksi ratkaisukokoonpanoja keventämällä. Tavoitteisiin pääsemiseksi oli kuitenkin välttämätöntä kiinnittää huomiota myös muutoksenhakujärjestelmän sisällölliseen puoleen: olennainen kysymys kuului, millaisia asioita hallintotuomioistuimiin kaiken kaikkiaan ohjautuu ja olisiko osa niistä mahdollista – ainakin ensivaiheessa – ratkaista muutoin kuin lainkäyttömenettelyssä.⁷⁶ Oikaisuvaatimusinstituution kehittämistä tässä tarkoituksessa puollettiin muun muassa hallintovaliokunnan lau-

⁷² Niemivuo ym. 2010, s. 29–32.

⁷³ Ks. Halila–Aer 2011, s. 16.

⁷⁴ HE 226/2009 vp, s. 4.

⁷⁵ Ks. VM 5/214/2006.

⁷⁶ HE 226/2009 vp, s. 4–5.

sumassa, jonka mukaan hallintolainkäytön kehittämistyöhön liittyen oli paikallaan arvioida laajemmin hallinnon sisäisen oikaisujärjestelmän tehostamisen mahdollisuutta ja merkitystä (HaVM 13/2005 vp ja HaVL 60/2006 vp), sekä pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa, jossa painotettiin korkeatasoisen oikeusturvan merkitystä hallinnossa ja katsottiin tarpeelliseksi kehittää tässä tarkoituksessa hallinnon sisäistä oikaisujärjestelmää.⁷⁷

Ensimmäinen konkreettinen askel oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi otettiin vuonna 2006, jolloin valmistui lainsäädäntöneuvos Leena Halilan artikkeli *Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä oikeusturvakeinona* hallintolainkäytön kehittämistarpeita käsitelleeseen oikeusministeriön julkaisuun (2006:4).⁷⁸ Artikkelissa, jonka oli määrä toimia lainvalmistelun käynnistämisen pohjana, tarkasteltiin oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteessa tapahtuneita muutoksia suhteessa tuolloin voimassa olleeseen oikaisuvaatimusta koskevaan lainsäädäntöön. Halila totesi oikaisuvaatimuksella olevan aitoa ja reaalista merkitystä hallinnon oikeus-suojan tehostamisessa. Pohdittavaksi ja viime kädessä lainsäätäjän ratkaistavaksi jäi kaksi keskeistä kysymystä: 1) oliko oikaisuvaatimuksen käyttöalaa syytä laajentaa ja kuinka pitkälle sekä 2) voitiinko erityislainsäädäntöön ja hallintolakiin yleislakina nojaavaa oikaisuvaatimusta koskevaa menettelysääntelyä sellaisenaan enää pitää riittävänä ja asianmukaisena.⁷⁹

Tammikuussa 2007 oikeusministeriö asetti oikaisuvaatimustoimikunnan selvittämään, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa ja millä tavalla ja olisiko järjestelmää toisaalta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Samalla toimikunnan tuli selvittää oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarve sekä tehdä ehdotukset mahdollisista erityissääntelyyn tarvittavista muutoksista.⁸⁰ Toimikunta luovutti oikeusministeriölle välimietintönsä 31.10.2007 (KM 2007:1) ja loppumietintönsä 30.11.2008 (KM 2008:4). Loppumietintö jakautui kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkasteltiin oikaisuvaati-

⁷⁷ Ks. Halila–Aer 2011, s. 16–18.

⁷⁸ Ks. Halila 2006a. Laajempi versio artikkelista ilmestyi samana vuonna Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Oikeustiede–Jurisprudencia-vuosikirjassa otsikolla *Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona* (Halila 2006b).

⁷⁹ Halila 2006a, s. 20–23 ja 23–25.

⁸⁰ KM 2008:4, saatekirjelmä.

musjärjestelmän kehittämisen yleisiä kysymyksiä, kuten järjestelmän asemaa hallinnollisten oikaisukeinojen kokonaisuudessa sekä järjestelmän käyttöalan laajentamismahdollisuuksia. Toimikunta katsoi, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi voisi olla pitkällä aikavälillä perusteltua, joskin siinä oli omat käytännön toteuttamiseen liittyvät vaikeutensa.⁸¹ Silloisessa tilanteessa toimikunta kuitenkin piti realistisempänä ja toteuttamiskelpoisempänä vaihtoehtona järjestelmän laajentamista edelleen hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti.⁸²

Oikaisuvaatimustoimikunnan loppumietinnön toinen osa sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin otettavaksi hallintolakiin uusi 7 a luku, jonka tarkoituksena olisi ohjata oikaisuvaatimuksen käsittelyssä noudatettavaa menettelyä yleislain tasoisesti. Hallintolaki kokonaisuutena ohjaisi jatkossakin oikaisuvaatimuksen käsittelyä, ja oikaisuvaatimusmenettelystä säädettäisiin edelleen myös erikseen eri hallinnonaloilla. Oikaisuvaatimuksen suhdetta valitukseen esitettiin selkeytettäväksi hallintolainkäyttölakiin tehtävin muutoksin (HLL 6 a ja 26 a §). Lisäksi hallintolain 50 §:n asiavirheen korjaamisedellytyksiä ehdotettiin laajennettavaksi siten, että virheen korjaamisen perusteena voisi olla myös sellainen asiaan tullut uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.⁸³

Valmistuttuaan toimikunnan loppumietintö kävi läpi laajan lausuntokierroksen.⁸⁴ Lausuntopalautteen pohjalta muotoiltiin uudelleen hallintolainkäyttölakiin kaavailtu säännös oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön siten, että säännös olisi luonteeltaan paremminkin ohjaava kuin rajoittava (HLL 26 a §). Lisäksi oikaisuvaatimuksen ratkaisemista ja virheen korjaamista koskevaa säännösehdotusta selkiytettiin siten, että siitä kävi ilmi, millaisia päätösvaihtoehtoja oikaisuvaatimusviranomaisella on käytettävissään (HL 49 g §). Asiavirheen korjaamisedellytysten laajentamisen osalta esitettiin, että viranomainen voisi korjata

⁸¹ Tässä vaihtoehdossa pääsääntönä olisi, että hallintopäätökseen haettaisiin aina ensin oikaisua ennen tuomioistuinkäsittelyyn turvautumista. Mahdollisista poikkeuksista säädettäisiin erikseen.

⁸² KM 2008:4, s. 36.

⁸³ KM 2008:4, s. 74–75.

⁸⁴ Ks. OMLS 2009:5

päätöstä uuden selvityksen perusteella ainoastaan asianosaisen eduksi (HL 50 §).⁸⁵ Lausunnoissa oli ehdotettu myös oikaisuvaatimusvaiheen kulujen korvaamista koskevan yleissäännöksen ottamista lakiin sekä niin sanotun toisen asteen esteellisyyden sisällyttämistä hallintolain esteellisyysperusteisiin. Näitä ehdotuksia ei kuitenkaan kannatettu.⁸⁶

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 226/2009 vp) annettiin 6.11.2009. Lakiehdotukset hyväksyttiin muuttumattomina, ja uudet lait tulivat voimaan 1.8.2010 (laki hallintolain muuttamisesta 581/2010 ja laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta 582/2010).⁸⁷ Merkittäväntä uudistuksessa oli oikaisuvaatimusta koskevien yleissäännösten ottaminen hallintolain 7 a lukuun. Tähän saakka oikaisuvaatimusmenettelyn sääntely oli ollut puutteellista ja hajanaista, mikä oli antoi sekavan kuvan koko järjestelmästä ja aiheutti epäyhtenäisyyttä oikaisuvaatimusten käsittelyssä eri viranomaisissa.⁸⁸ Yleissääntelyllä pyrittiin ohjaamaan sekä asianosaista että hallintoviranomaista oikaisuvaatimuksen vireilletulossa, käsittelyssä ja ratkaisemisessa, selkeyttämään oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona sekä parantamaan yksilön oikeusturvaa.⁸⁹

Lakiuudistus oli myös reaktio oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteessa tapahtuneeseen muutokseen. Alun perin massahallinnon tarpeita silmällä pitäen kehitetty järjestelmä oli vuosien saatossa laajentunut palvelemaan sangen monentyyppisiä tilanteita hallinnossa. Tyypillisten massahallintopäätösten ohella oikaisuvaatimuksen kohteena oli alkanut esiintyä päätöksiä, jotka oli tehty hyvinkin yksilöllisessä menettelyssä. Niin ikään järjestelmän piirissä oli alettu ratkaista muitakin kuin täysin selviä ja riidattomia virheitä, jopa laintulkintaa edellyttäviä oikeusriitoja. Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen oli myös – itseoikaisun käsitteen ytimestä poiketen – voitu osoittaa muulle kuin alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Järjestelmässä tapahtuneiden muutosten myötä oli korkea aika irrottaa oi-

⁸⁵ Ks. Halila–Aer 2011, s. 20.

⁸⁶ OMSL 2009:5, s. 15.

⁸⁷ Ks. Halila–Aer 2011, s. 20–21.

⁸⁸ HE 226/2009 vp, s. 27–29.

⁸⁹ HE 226/2009 vp, s. 1 ja 34–35.

kaisuvaatimus perinteisestä muotistaan ja ryhtyä kehittämään järjestelmää tietoisesti omana, itsenäisenä oikeussuojakeinonaan.⁹⁰

Uudistuksen yhteydessä harkittiin aiempaa perusteellisemmin mahdollisuutta muodostaa oikaisuvaatimusjärjestelmästä yleinen pakollinen muutoksenhaun esivaihe. Katsottiin, että tämä vaihtoehto korostaisi selkeämmin hallinnon vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta ja mahdollistaisi paremman tehtävänjaon hallintoviranomaisten ja -tuomioistuinten välillä. Lisäksi arvioitiin, että yleisjärjestelmän luonteisena kokonaisuutena oikaisuvaatimusinstituutiolla voisi ylipäättään olla paremmat edellytykset toimivan oikeussuojakeinon muodostamiseen. Toisaalta järjestelmän näinkin kattavan laajentamisen todettiin voivan johtaa siihen, että järjestelmä ulotettaisiin sellaisiinkin asioihin, joihin sen ei kohtuudella voida katsoa soveltuvan.⁹¹ Kun oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä lopulta päädyttiin jatkamaan entiseen tapaan hallinnonalakohtaisesti, hallituksen esityksessä yhdyttiin kuitenkin oikaisuvaatimustoimikunnan näkemykseen siitä, että järjestelmän kehittäminen yleiseksi muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi voisi olla perusteltua tulevaisuudessa.⁹²

2.3.3. Vireillä oleva oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamishanke

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on ollut vahvasti esillä jälkikäteisen oikeusturvan kehittämishankkeissa 2000-luvun toisellakin vuosikymmenellä. Oikeusministeriön asettaman hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnössä (OMML 78/2010) on erityisesti painotettu sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä muodostaa hallintoasian "elinkaareissa" muutoksenhaun ensimmäisen vaiheen. Työryhmän mietinnössä on puollettu oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista entisestään siten, että tulevaisuudessa tavoitteena olisi yleinen oikaisuvaatimusjärjestelmä, jonka poikke-

⁹⁰ HE 226/2009 vp, s. 23–24.

⁹¹ HE 226/2009 vp, s. 31. Järjestelmän ei katsottu soveltuvan sellaisiin moniasianosaisiin asioihin, joissa asianosaisilla on erisuuntaisia tai keskenään kilpailevia intressejä, eikä lakisidonnaisiin hallintopakko- ja turvaamistoimipäätöksiin, joiden taustalla vaikuttavat olennaisesti kiireellisyysnäkökohdat.

⁹² HE 226/2009 vp, s. 31–32; KM 2008:4, s. 4. Oikaisuvaatimusjärjestelmän hallinnonalakohtaisen laajentamisen etuna pidettiin sitä, että näin edeten voitiin ottaa paremmin huomioon kunkin hallinnonalan erityistarpeet. Tätä näkökohtaa oli painotettu erityisesti lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 26/2009 vp, s. 2–3), johon hallintovaliokunta mietinnössään (HaVM 3/2010 vp, s. 3) yhtyi.

uksista säädettäisiin erikseen. Lisäksi mietinnössä on – osittain oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen liittyen – esitetty valituslupasäätelyn alan laajentamista muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.⁹³

Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnön linjauksia mukaillen eduskunnalle annettiin 13.11.2014 Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp). Esityksessä ehdotetaan hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista siten, että oikaisuvaatimus olisi nykyistä laajemmin käytössä muutoksenhaun ensivaiheena. Lisäksi ehdotetaan, että hallintolakiin lisätään yleissäännökset siitä, kenellä on oikeus vaatia oikaisua, miltä taholta oikaisua tulee vaatia ja miten oikaisuvaatimus vaikuttaa hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Esityksessä ehdotetaan myös, että valituslupasäätelyn soveltamisalaa laajennetaan uusiin asiaryhmiin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.⁹⁴ Esityksen keskeisenä tavoitteena on siirtää hallintoasioiden muutoksenhaussa painopistettä mahdollisimman varhaiseen asian käsittelyvaiheeseen ja yhtenäistää hallintoasioiden muutoksenhakusäätelyä niin, ettei muutoksenhaussa ole eri hallintoasioiden kesken perusteettomia eroja. Tavoitteena on myös kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintoa ja hallintolainkäyttöä linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan.⁹⁵

Oikaisuvaatimusjärjestelmä ja valituslupajärjestelmä ovat jo nykyisellään laajalti käytössä, mutta ne ovat kehittyneet hajanaisesti ilman kokonaisvaltaista suunnitelmaa. Oikaisuvaatimus on muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena vero- ja kunnallisasioiden lisäksi useilla kunnallishallinnon erityisaloilla sekä valtionhallinnossa esimerkiksi vaaliasioissa, valtionavustus- ja virkamiesasioissa sekä erilaisia maksuja koskevissa asioissa.⁹⁶ Oikaisuvaatimusjärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi siten, että järjestelmä olisi käytössä mahdollisimman kattavasti niissä asiaryhmissä, joihin se soveltuu. Sen ulkopuolelle jäisivät asiat, joissa on asian laadun

⁹³ OMML 78/2010, s. 13 ja 15–16.

⁹⁴ HE 230/2014 vp, s. 1.

⁹⁵ HE 230/2014 vp, s. 1–2 ja 41.

⁹⁶ HE 230/2014 vp, s. 21.

ja asianosaisen oikeusturvan kannalta tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi.⁹⁷ Oikaisuvaatimuksen käyttöalaa ei ehdoteta millään osin supistettavaksi nykyisestä.

Hallituksen esityksessä yhdytään hallintolainkäytön tasotyöryhmän näkemykseen siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden tulisi voida keskittyä enemmän siihen, mitä oikeusturva ylimmältä oikeusasteelta edellyttää.⁹⁸ Toistaiseksi tähän ei ole ollut suuren asian määrän vuoksi riittävästi mahdollisuuksia. Korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien oikeussuojakeinojen vahvistuminen antaa kuitenkin aikaisempaa paremmat mahdollisuudet laajentaa valituslupasäätelyn alaa ja siten rajoittaa ylimpään oikeusasteeseen saapuvien asioiden määrää. Esityksessä korostetaan, että valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa asioissakin on edelleen käytössä kaksi tuomioistuinastetta. Valituslupajärjestelmän laajentaminen ei myöskään merkitsisi korkeimman hallinto-oikeuden muuttamista yksinomaan ennakkopäätöstuomioistuimeksi, sillä hallintolainkäyttölain mukaan valituslupa myönnetään paitsi ennakkopäätösperusteen myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen tai muun painavan syyn perusteella (HLL 13.2 §).⁹⁹

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 55/2014 vp, annettu 23.1.2015) esittänyt, että hallituksen esitykseen (HE 230/2014 vp) sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.¹⁰⁰ Hallituksen esityksessä on huomioitu valiokunnan vuonna 2012 antama lausunto (PeVL 32/2012 vp), jossa valiokunta muutti aiempaa kantaansa hallinto-oikeudellisen valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta ja kehotti valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan.¹⁰¹ Oikaisuvaatimusjärjes-

⁹⁷ HE 230/2014 vp, s. 42–43. Ehdotuksen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi merkittävän hallinnollisen seuraamuksen määräämistä tai uhkasakon tuomitsemista koskevat asiat sekä muut sellaiset asiaryhmät, joissa asia selvitetään perusteellisesti jo ensivaiheen hallintomenettelyssä, joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa tai joissa on tavalista, että samassa asiassa on useita asianosaisia.

⁹⁸ HE 230/2014 vp, s. 38; OMM 78/2010, s. 15.

⁹⁹ HE 230/2014 vp, s. 44–45. Vrt. Ruotsi, missä korkein hallinto-oikeus toimii lähinnä prejudikaattituomioistuimenä. Taustalla on ajatus siitä, ettei yhden tuomioistuimen ole mahdollista hoitaa samaan aikaan tehokkaasti prejudikaattituomioistuimen tehtäviä ja antaa aineellista oikeussuojaa (ks. Strömberg–Lundell 2014, s. 198; HE 230/2014 vp, s. 34–35).

¹⁰⁰ PeVL 55/2014, s. 5.

¹⁰¹ PeVL 55/2014 vp, s. 2. Vrt. PeVL 32/2012 vp, s. 3–4.

telmän kehittämisen osalta perustuslakivaliokunta piti esitettyjä oikaisuvaatimusmenettelyn käytön kriteerejä perusteltuina korostaen, ettei oikaisuvaatimusmenettelyä ole syytä säilyttää tai ottaa käyttöön silloin, jos oikaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, ettei oikaisuvaatimusmenettelyn käyttö saa käytännössä johtaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitetun oikeuden saada perusteltu päätös ja hallintolain perusteluvollisuutta koskevien säännösten kannalta kielteiseen kehitykseen hallintoviranomaisissa.¹⁰²

Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa hallituksen esitys eräiden hallintoasioiden muutoksenhaikusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp) on käsiteltävänä eduskunnan lakivaliokunnassa. Esityksessä on ehdotettu muutettavaksi hallintolainkäyttölain, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain, hallintolain ja uhkasakkolain ohella peräti 174 muuta lakia. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksyty ja vahvistettu.¹⁰³

2.4. Oikaisumenettely eräiden Euroopan maiden lainsäädännössä

2.4.1. Vertailun lähtökohdat ja vertailumaiden rajaaminen

Hallinnon sisäinen oikaisumenettely on oikeusturvakeinona käytössä useissa Euroopan maissa – sekä hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneissa maissa että sellaisissa maissa, joissa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia vaan yleiset tuomioistuimet käsittelevät myös hallinnollisia riitaisuuksia.¹⁰⁴ Euroopan unionin oikeuteen ei kuitenkaan sisälly yhtenäistä hallinto-oikeudellista menettelysäännöstöä eikä liioin yleissääntelyä päätöksen oikaisemisesta. Prosessiautonomian periaatteen mukaan päävastuu unionin oikeuden soveltamisesta ja toimeenpanosta kuuluu jäsenvaltioiden viranomaisille, ja vastaavasti unionin oikeuden toteuttamiseen liittyvästä oikeusturvasta huolehtivat ensisijaisesti kansalliset tuomioistuimet.¹⁰⁵

¹⁰² PeVL 55/2014 vp, s. 3.

¹⁰³ HE 230/2014 vp, s. 1–2.

¹⁰⁴ HE 226/2009 vp, s. 15.

¹⁰⁵ Mäenpää 2011a, s. 404 ja 422.

Joissakin maissa oikaisumenettely on säädetty tuomioistuinkäsittelyn pakolliseksi esivaiheeksi. Tällaista sääntelyä on esimerkiksi Puolassa ja Tšekin tasavallassa. Toisaalla hallinnon sisäinen muutoksenhakukeino voi puolestaan olla vaihtoehto hallintolainkäytölle, kuten Virossa, missä hallintopäätökseen saa vaatia oikaisua mutta oikaisumenettely ei ole tuomioistuinkäsittelyn edellytys. Käytäntö on kirjaa myös sen suhteen, missä viranomaisessa oikaisuasia ratkaistaan. Esimerkiksi Espanjan, Alankomaiden ja Kreikan järjestelmissä on käytössä sekä alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle osoitettava oikaisu että hierarkkinen oikaisu. Eräissä maissa, kuten Hollannissa ja Puolassa, oikaisukeinoista ja oikaisuasian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä on säännelty yksityiskohtaisesti, kun taas esimerkiksi Ranskassa menettelysääntely on vähäisempää ja oikeuskäytännön rooli täydentävänä oikeuslähteenä korostunut.¹⁰⁶

Tässä tutkielmassa Euroopan maista tarkemman vertailun kohteeksi on valittu Ruotsi, jonka hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä on eniten yhtäläisyyksiä Suomen järjestelmän kanssa, sekä vanhoista mannereurooppalaisen oikeuskulttuurin maista Saksa ja Ranska, joissa myös on käytössä erillinen hallintotuomioistuinjärjestelmä. Lisää ulottuvuutta vertailuun saadaan luomalla lyhyt katsaus sellaistenkin maiden järjestelmiin, joissa erillisiä hallintotuomioistuimia ei ole. Tällaisista maista luonteviksi tarkastelun kohteiksi ovat valikoituneet Pohjoismaiden joukosta Norja ja Tanska.

2.4.2. Ruotsi

Ruotsin yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä on kolmiportainen. Pääsääntöisesti ensimmäisenä valitusasteena toimii 12 alueellista hallinto-oikeutta (*förvaltningsrätter*). Hallinto-oikeudesta muutoksenhakutie kulkee Ruotsin vanhimpaan hallintotuomioistuimeen, kamarioikeuteen (*kammarrätter*), jonka juuret juontavat aina 1600-luvulle asti. Kamarioikeuksia on yhteensä neljä. Eräissä asiaryhmissä, muun muassa asiakirjajulkisuutta koskevissa asioissa, muutosta viran-

¹⁰⁶ HE 226/2009 vp, s. 15.

omaisen päätökseen haetaan hallinto-oikeuden sijaan suojaan kamarioikeudelta. Ruotsin ylimpänä hallintotuomioistuimena – ja joissakin asiaryhmissä poikkeuksellisesti ainoana muutoksenhakuasteena – toimii korkein hallinto-oikeus (*Högsta förvaltningsdomstolen*).¹⁰⁷

Hallintopäätöksen oikaisusta ja uudelleen käsittelystä (*omprövning av beslut*) säädetään yleislain tasoisesti Ruotsin vuonna 1987 voimaan tulleen hallintolain (*förvaltningslag* 1986:223, FL) 27–28 §:ssä. Kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin verrattavan erehdyksen korjaamisesta säädetään hallintolain 26 §:ssä. *Omprövning*-järjestelmässä oikaisu on lähtökohtaisesti sidottu valitukseen, osaksi muutoksenhaun kokonaisuutta. Järjestelmä perustuu siihen, että valituskirjelmä toimitetaan aina päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä kautta asia tulee oikaisuasiana esille kyseisessä viranomaisessa. Oikaisu on kuitenkin mahdollista tehdä myös valituksesta erillään. Tämän vaihtoehdon tarkoituksena on säilyttää järjestelmän joustavuus eli sen toimiminen valituksen ulkopuolisissakin tilanteissa.¹⁰⁸

Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen tulee ("*skall*") suorittaa oikaisu, jos päätös on ilmeisen virheellinen. Lisäksi edellytetään, että oikaisu voi tapahtua nopeasti ja yksinkertaisesti ja että muutos ei tapahdu yksityisen asianosaisen vahingoksi (FL 27.1 §). Toisaalta viranomaisella ei ole oikaisuvelvollisuutta, jos se on jättänyt asiakirjat ylemmälle instanssille tai jos on erityisiä syitä oikaisun tekemättä jättämiselle (FL 27.2 §).¹⁰⁹ Vireillä oleva valitus raukeaa oikaisun johdosta vain siinä tapauksessa, että valittajan vaatimukset hyväksytään kokonaisuudessaan. Viranomaisen oikaistessa päätöstä jollain muulla kuin valittajan vaatimalla tavalla valituksen katsotaan kohdistuvan tähän uuteen päätökseen (FL 28 §).¹¹⁰ Hallintolain yleissääntelyn lisäksi tietyillä hallinnonaloilla on oikaisua koskevia erityissäännöksiä, joissa on joko omaksuttu hallintolain perusmalli oikaisusta valituksen yhtey-

¹⁰⁷ Strömberg–Lundell 2014, s. 190–199; HE 230/2014 vp, s. 33. Ks. myös Ruotsin tuomioistuinlaitoksen verkkosivut: www.domstol.se – Sveriges domstolar – Myndighetsbeslut (2.2.2015).

¹⁰⁸ HE 226/2009 vp, s. 15–16.

¹⁰⁹ Ks. Strömberg–Lundell 2014, s. 170–171.

¹¹⁰ Ks. Strömberg–Lundell 2014, s. 220.

dessä tai edellytetty erillisen oikaisuvaatimuksen tekemistä ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista.¹¹¹

Ruotsissa oikaisuvaatimusjärjestelmään ei ole oltu täysin tyytyväisiä. Oikaisun käyttämiseen on vaikuttanut rajoittavasti ennen kaikkea se, että oikaisukynnys on – oikeusturvajärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden nimissä – asetettu varsin korkealle: viranomaisten ei oleteta ryhtyvän kovinkaan laajaan oikaisuedellytysten tutkintaan, vaan virheiden edellytetään olevan ilmeisiä ("*Finner en myndighet att ett beslut ... är uppenbart oriktigt...*"). Viranomaisten ei myöskään ole katsottu ottaneen oikaisusäännösten suhteen sellaista tulkinta-asennetta kuin olisi koettu järjestelmän käytettävyyden kannalta suotavaksi. Näistä syistä oikaisumenettely ei ole saanut Ruotsin oikeussuojajärjestelmässä laajempaa itsenäistä merkitystä.¹¹² Parhaillaan käynnissä olevan hallintolain uudistuksen yhteydessä on tarkoitus kehittää myös oikaisumenettelyä.¹¹³

2.4.3. Saksa

Saksassa hallintotuomioistuimet käsittelevät julkisoikeuden alaan kuuluvia riita-asioita silloin, kun ne eivät ole laadultaan valtiosääntöoikeudellisia eikä niitä ole nimenomaisesti säädetty jonkin muun tuomioistuimen toimivaltaan kuuluviksi. Yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä on kolmiportainen. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii kaiken kaikkiaan 52 hallinto-oikeutta (*Verwaltungsgerichte*). Toisen asteen hallinto-oikeudet, 15 hallintoylioikeutta (*Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe*), toimivat niin ikään osavaltiotasolla. Eräissä laajakantoisemmissa asioissa hallintoylioikeudet toimivat ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Ylin hallintotuomioistuin, korkein hallinto-oikeus (*Bundesverwaltungsgericht*), toimii liittovaltiotasolla.¹¹⁴

¹¹¹ Ks. esim. Ruotsin ulkomaalaislaki (*utlänningslag* 2005:716, 13:13 §), verotuslaki (*skatteförfarandelag* 2011:1244, 66 luku ja 67:20 §) ja sosiaalivakuutuslaki (*socialförsäkringsbalk* 2010:110, 113:7 ja 10 §).

¹¹² HE 226/2009 vp, s. 16.

¹¹³ SOU 2010:29, s. 53

¹¹⁴ HE 230/2014 vp, s. 35. Ks. myös Saksan korkeimman hallinto-oikeuden verkkosivut: www.bverwg.de – Bundesverwaltungsgericht – Verwaltungsgerichtsbarkeit (2.2.2015).

Saksassa varsinaista muutoksenhakua edeltää useimmiten pakollinen oikaisuvaatimusvaihe (*Widerspruchsverfahren*), josta säännellään vuonna 1960 voimaan tullessa hallintoprosessilaissa (*Verwaltungsgerichtsordnung* 21.01.1960, VwGO). Muodollisesti *Widerspruch*-järjestelmä on hallintomenettelyä eikä hallintolainkäytömenettelyä, ja sitä koskeva täydentävä sääntely sisältyykin vuoden 1976 hallintomenettelylakiin (*Verwaltungsverfahrensgesetz* 25.05.1976, VwVfG). Edellä mainittujen yleislakien lisäksi menettelystä voidaan säätää erityislainsäädännössä sekä liittovaltio- että osavaltiotasolla.¹¹⁵

Saksan muutoksenhakujärjestelmä perustuu eri kannetyyppeihin.¹¹⁶ Oikaisuvaatimusmenettelyn läpikäyminen on edellytys tiettyjen kannetyyppien, velvoittamiskanteen (*Verpflichtungsklage*) ja moitekanteen (*Anfechtungsklage*), nostamiselle hallinto-tuomioistuimessa (VwGO 68–69 §).¹¹⁷ Se, onko asia käsiteltävä oikaisuvaatimusmenettelyssä ennen sen viemistä tuomioistuimeen, ei siten riipu asian laadusta vaan kannetyypistä, jolla asia saatettaisiin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettelyssä tutkitaan hallintotoimen laillisuus ja tarvittaessa tarkoituksenmukaisuus (VwGO 68.1 §).

Oikaisuvaatimusmenettelyssä alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen (*Ausgangsbehörde*) voi tarkistaa kantaansa ratkaisunsa suhteen ja oikaista virheellisen päätöksen (VwGO 72 §). Ellei päätöksen tehneelle viranomaiselle osoitettu oikaisuvaatimus johda asianosaisen kannalta myönteiseen tulokseen, menettely jatkuu erillisessä oikaisuviranomaisessa (*Widerspruchsbehörde*), joka on yleensä päätöksentekoviranomaiseen nähden hierarkkisesti ylempi viranomainen (VwGO 73 §). Tilanteessa, jossa *Widerspruch*-hakemukseen ei ilman hyväksyttävää syytä ole annettu ratkaisua kohtuullisessa ajassa, asianosaisella on tietyin edellytyksin oikeus kanteen nostamiseen tuomioistuimessa ilman oikaisuvaatimusmenettelyvaiheen loppuun käymistä (VwGO 75 §).

Saksan oikaisujärjestelmä sisältää *Widerspruch*-menettelyn ohella muitakin hallinnon sisäisiä oikaisukeinoja. Hallintomenettelylain 42 §:ssä on säädetty kirjoitus-,

¹¹⁵ HE 226/2009 vp, 18.

¹¹⁶ Schenke 2012, s. 248.

¹¹⁷ Ks. Posser–Wolff 2014, s. 418.

lasku- ja muiden vastaavien ilmeisten virheiden korjaamisesta sekä asiavirheen itseoikaisusta (*Offenbare Unrichtigkeiten im Verwaltungsakt*). Lisäksi lain 51 §:ssä on säädetty purkuluonteisesta itseoikaisusta (*Wiederaufgreifen des Verfahrens*). Säännöksen mukaan lainvoimainen hallintopäätös voidaan muuttaa tai kumota asianosaisen eduksi tämän tekemän hakemuksen johdosta, mikäli päätöksen perusteena ollut tosiasia- tai oikeustila on päätöksen tekemisen jälkeen muuttunut tai jos on käytettävissä uusia todisteita. Hallintomenettelylaissa säännellyt viranomaisen itseoikaisukeinot (VwVfG 42 ja 51 §) eivät ole kytköksissä tuomioistuinkäsittelyyn, toisin kuin *Widerspruch*.¹¹⁸

Oikaisujärjestelmä on Saksassa tärkeä osa hallinnon oikeussuojaa. Sen, että hallintoviranomaiset voivat itse korjata päätöstensä virheellisyydet, on todettu vahvistavan hallinnon sisäisen kontrollin merkitystä ja hallinnon lakisidonnaisuutta. Samalla hallintotuomioistuimet vapautuvat sellaisten asioiden käsittelystä, jotka hallinto voi itsekkin ratkaista. Lisäksi järjestelmässä korostuu yksilön oikeusturva sekä viranomaisen erityisasiantuntemus. *Widerspruch*-järjestelmälle on haluttu antaa todellista merkitystä hallinnollisten riitaisuuksien suodattamisessa, ja järjestelmän onkin arvioitu toimivan käytännössä varsin tehokkaasti.¹¹⁹

2.4.4. Ranska

Myös Ranskan yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä on kolmiportainen. Alimpana oikeusasteena toimii yhteensä 42 *tribunal administratif*-tuomioistuinta. Niiden päätöksiin haetaan muutosta (*appel*) pääsääntöisesti *cour administrative d'appel*-tuomioistuimista, joita on kahdeksan. *Appel*-tyyppisessä muutoksenhaussa tuomioistuin voi tutkia sekä oikeuskysymyksiä että näyttökysymyksiä. Ranskan ylimpänä hallintotuomioistuimena toimii *Conseil d'État*, joka tutkii pääsääntöisesti vain oikeuskysymyksiä (*cassation*-tyyppinen muutoksenhaku). Eräissä asiaryhmissä *tribunal administratifien* päätöksiin ei kuitenkaan saa hakea *appel*-tyyppistä muutosta vaan ainoastaan *cassation*-tyyppistä muutosta suoraan *Conseil d'État*'sta.

¹¹⁸ Ks. HE 226/2009 vp, s. 18–19.

¹¹⁹ HE 226/2009 vp, s. 19.

Joissain asioissa *Conseil d'État* taas toimii toisena oikeusasteena *appel*-tyyppisessä muutoksenhaussa.¹²⁰

Muutoksenhaku jakautuu kahteen eri tyyppiin sen mukaan, käsitelläänkö hakemus ennen tuomioistuinkäsittelyä hallinnossa *précontentieux*-menettelysääntöjä noudattaen vai suoraan tuomioistuimessa eli *contentieux*-vaiheessa. Muutoksenhakujärjestelmän peruselementit ovat yleinen oikeus tehdä oikaisuvaatimus, viranomaisen mahdollisuus korjata itse virheensä sekä varsinainen muutoksenhaku tuomioistuimessa. Oikaisuvaatimuksen käsittely sekä viranomaisen itseoikaisu luetaan hallintomenettelyksi.¹²¹ Ranskan oikeusjärjestykseen ei sisälly lainkaan hallintoasioiden käsittelyä ohjaavaa yleislakia.¹²²

Oikaisuvaatimuksesta on Ranskassa käytössä useita eri tyyppisiä. Ne eroavat toisistaan sen suhteen, mikä taho oikaisuvaatimuksen käsittelee, perustuuko oikaisuvaatimus erityissäännökseen vai yleiseen oikeuteen tehdä oikaisuvaatimus ja onko oikaisuvaatimus muutoksenhaun pakollinen esivaihe vai ei. Oikaisuvaatimus osoitetaan joko päätöksen tehneelle virkamiehelle, jolloin oikaisuvaatimus on nimeltään *recours gracieux*, tai päätöksen tekijää hierarkiassa ylemmälle viranomaiselle, jolloin oikaisuvaatimuksesta käytetään nimitystä *recours hiérarchique*. Hallinnon asiakas voi näistä vaihtoehdoista valita, kumman oikaisuvaatimuksen hän tekee vai tekeekö hän molemmat. Erityissäännökseen perustuva oikaisuvaatimus voidaan osoittaa myös erityissäännöksessä määrätylle valvontaviranomaiselle, joka on yleensä monijäseninen lautakunta (*autorité de tutelle*).¹²³

Valinnaisia oikaisuvaatimuksia, joista ei ole olemassa erityissäännöstä, kutsutaan yleisen oikeuden oikaisuvaatimuksiksi, valituksiksi (*recours de droit commun*). Oikeus tällaisen oikaisuvaatimuksen tekemiseen on yleinen, ja menettely on varsin vapaamuotoista. Erityiset oikaisuvaatimukset (*procédures spéciales*) puolestaan perustuvat erityissäännöksiin. Jos erityissäännöksistä tai oikeuskäytännöstä ei muuta johdu, erityisiin oikaisuvaatimuksiinkin soveltuvat yleisen oikeuden oi-

¹²⁰ HE 230/2014 vp, s. 36. Ks. myös *Conseil d'État*'n verkkosivut: www.conseil-etat.fr – Tribunaux & Cours – Organisation (2.2.2015).

¹²¹ HE 226/2009 vp, s. 19.

¹²² Ks. HE 72/2002 vp, s. 23.

¹²³ HE 226/2009 vp, s. 19.

kaisuvaatimusta koskevat säännökset. Pääsääntöisesti oikaisuvaatimus ei ole Ranskassa muutoksenhaun pakollinen esivaihe. Oikaisuvaatimuksen pakollisuus voi perustua vain erityissäännökseen sisältyvään selvään määräykseen. Erityissäännöksiin perustuvista oikaisuvaatimuksista kaikki eivät kuitenkaan ole pakollisia.¹²⁴

Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomaisinen tutkii alkuperäisen päätöksen niin lainmukaisuuden kuin tarkoituksenmukaisuudenkin osalta ja antaa perustellun päätöksen, joka vastaa oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Pakollista oikaisuvaatimusta koskevissa erityissäännöksissä asetetaan yleensä määräaika, jonka kuluessa viranomaisen tulee vastauksensa antaa. Ranskassakin oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii hyvin ja vähentää tuomioistuinkäsittelyjen määrää asioissa, jotka voidaan ratkaista hallinnon tasolla.¹²⁵

2.4.5. Norja ja Tanska

Norjassa ei ole yleisistä tuomioistuimista erillisiä hallintotuomioistuimia. Norjan hallinto-oikeudellinen järjestelmä pitää sisällään laajat viranomaisen itseoikaisumahdollisuudet sekä muutoksenhakuoikeuden ylemmälle viranomaiselle. Yleissäännökset hallinnollisesta muutoksenhausta (*klage*) sekä itseoikaisusta (*omgjøring*) sisältyvät vuoden 1970 hallintolakiin (*lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, forvaltningsloven LOV-1967-02-10*). Lain 35 §:n mukaan päätöksen tehnyt viranomaisinen voi ("kan") ottaa hallintoasian uudelleen harkittavaksi ilman asianosaisen valitusta. Edelleen muutoksenhakuviranomaisinen tai muu ylempi viranomaisinen voi oikaista päätöstä muutoksenhausta riippumatta. Järjestelmästä käytetään yhteisnimitystä *omgjøring av vedtak uten klage*. Muutoksenhausta ylemmälle viranomaiselle säädetään puolestaan hallintolain 28 §:ssä. Siitä huolimatta, että tähän muutoksenhakukeinoon kohdennetaan erityisiä oikeusturvaedellytyksiä, sekin katsotaan hallintomenettelyksi eikä hallintolainkäytöksi.¹²⁶

¹²⁴ HE 226/2009 vp, s. 19.

¹²⁵ HE 226/2009 vp, s. 19–20.

¹²⁶ HE 226/2009 vp, s. 17.

Tanskassakaan ei ole erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää. Vuonna 1987 voimaan tullut hallintolaki (*forvaltningslov*, lov nr. 571 af 19. december 1985) ei myöskään sisällä yleissäännöksiä muutoksenhausta eikä oikaisusta tilanteissa, joissa hallintopäätöstä rasittaa virhe. Muutoksenhausta toiselle hallintoviranomaiselle (*administrativ rekurs*) säännellään erityislainsäädännössä. Valtaosassa hallintoasioita koskevista erityislaeista on tällainen muutoksenhakumahdollisuus. Yleensä muutoksenhaku tehdään valituslautakunnalle, joita on usealla hallinnonalalla. Lisäksi Tanskassa on käytössä *remonstration*-oikeussuojakeino, jolla tarkoitetaan muutoksenhakua samalle eli päätöksentekoviranomaiselle. Joissakin erityissäännöksissä *administrativ rekurs* ja *remonstration* on limitetty toisiinsa siten, että muutoksenhaku on tehtävä ensin alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle ja, mikäli tämä ei suostu oikaisemaan päätöstä, muutoksenhakuasiakirjat on toimitettava erilliselle muutoksenhakuinstanssille. Päätöksen tehneellä tai ylemmällä viranomaisella on myös mahdollisuus käsitellä asia uudelleen kokonaan muutoksenhakuinstituution ulkopuolella (*tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelse/omgørelse*). Uudelleenkäsittely voi tapahtua joko viranomaisen omasta, yksityisen asianosaisen tai toisen viranomaisen aloitteesta.¹²⁷

Sekä Norjassa että Tanskassa oikaisujärjestelmät toimivat tehokkaasti: vain pieni osa hallinnon riitaisuuksista ohjautuu yleisiin tuomioistuimiin. Molemmissa maissa oikaisun on todettu olevan yksinkertainen, varsinaista muutoksenhakua kevyempi vaihtoehto korjata hallinnon virheitä, tehostaa oikeusvarmuutta ja vahvistaa yksilön oikeussuojaa. Oikeussuoja-aspektin lisäksi järjestelmä edesauttaa julkisen intressin toteutumista, kun ylemmällä viranomaisella on mahdollisuus ohjata ja kontrolloida alemman viranomaisen toimintaa.¹²⁸

¹²⁷ HE 226/2009 vp, s. 17–18.

¹²⁸ HE 226/2009 vp, s. 17–18.

3. OIKAISUVAATIMUSMENETTELYN NYKYTILA

3.1. Oikaisuvaatimusmenettelyn kulku

3.1.1. Oikaisuvaatimusta koskevat hallintolain 7 a luvun yleissäännökset

Hallintolaissa säädetään yleisesti hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Siltä osin, kuin erityislainsäädännöstä ei muuta johdu, hallintolakia noudatetaan myös oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Jos erityislaeissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta (HL 5.1 §). Oikaisuvaatimusjärjestelmälle tunnusomainen piirre onkin se, että osa menettelyvaatimuksista saa sisältönsä hallintolain yleissääntelystä ja osa taas erityislainsäädännöstä. Oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksentekomenettelystä säännellään yksityiskohtaisesti esimerkiksi kuntalaissa (365/1995, KuntaL), jonka 11 lukuun sisältyvät menettelysäännökset on laadittu pääosin yhteisiksi oikaisuvaatimukselle ja kunnallisvalitukselle.¹²⁹

Hallintolaki on alun perin säädetty ensiasteen päätöksentekoa silmällä pitäen. Oikaisuvaatimusmenettelyyn liittyvät oikeusturvaodotukset ovat järjestelmän muutoksenhakuluonteesta johtuen paikoin tästä poikkeavat, joten oikaisuvaatimusmenettelyn keskeisimmistä perusteista on katsottu tarpeelliseksi säännellä laissa erikseen (HL 7 a luku). Sääntelyratkaisussa on pohjimmiltaan kyse hallintolain täydentämisestä ja täsmentämisestä oikaisuvaatimusmenettelyn omia tarkoituksiperiä ja tavoitteita palvelevalla tavalla.¹³⁰ Hallintolain 7 a lukuun sisältyy seitsemän pykälää, jotka koskevat luvun säännösten soveltamista ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön (49 a §), oikaisuvaatimuksen tekemistä ja valituskieltoa (49 b §), oikaisuvaatimusaikaa (49 c §), oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä (49 d §), käsittelyn kiireellisyyttä (49 e §), viranomaisen määräystä täytäntöönpanosta (49 f §) sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisemista ja virheen korjaamista (49 g §).

¹²⁹ Ks. Halila–Aer 2011, s. 51.

¹³⁰ HE 226/2009 vp, s. 42–43.

Hallintolain 49 a §:n 1 momentin mukaan lain 7 a luvussa säädetään menettelystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Säännöksiä sovelletaan myös, jos virkamiehen päättämä asia on ennen muutoksenhakua saatettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Hallintolain 7 a luvun sääntely koskee siten ainoastaan oikaisukeinojen päämuotoa, oikaisuvaatimusta, ja siinä noudatettavaa menettelyä. Oikaisuvaatimuksen käsitteen alaisuuteen luetaan myös hierarkkiset oikaisut, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Sen sijaan hallintolain 7 a luvun soveltamisalaan eivät kuulu muut oikaisulajit, kuten valitukseen sidottu oikaisu, hankinto-oikaisu ja asia- tai kirjoitusvirheen korjaaminen.¹³¹

Hallintolaki ei määrittele yleisesti oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Oikeus tehdä oikaisuvaatimus perustuu aina erityissäännökseen muualla lainsäädännössä (HL 49 b §).¹³² Hallintolaissa ei toistaiseksi säädetä myöskään siitä, kuka tai mikä taho voi tehdä oikaisuvaatimuksen. Tästä säädetään yleensä eri hallinnonalojen lainsäädännössä samalla, kun oikaisuvaatimusvelvoite asetetaan. Pääsääntöisesti oikeus tehdä oikaisuvaatimus perustuu erityissäännöksissä asianosaisasemaan, vaikka asia on saatettu ilmaista lakitekstissä varsin vaihtelevin tavoin. Eräissä säännöksissä oikaisuvaatimusoikeus on määritelty asianosaisen lisäksi muillekin tahoille: esimerkiksi kunnan viranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua paitsi asianosainen myös jokainen kunnan jäsen (KuntaL, 92 §) ja verotukseen voi vaatia oikaisua verovelvollisen lisäksi myös veron saaja (laki verotusmenettelystä 1558/1995, VML, 62 §).¹³³

Eduskunnassa parhaillaan vireillä olevassa hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp) kuitenkin ehdotetaan lisättäväksi hallintolain 7 a lukuun yleissäännös siitä, kuka saa tehdä oikaisuvaatimuksen. Ehdotettu säännös vastaisi hallintolainkäyttölain säännöstä valitusoikeudesta (HLL 6 §). Säännöksen mukaan oikaisua saisi vaatia asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai

¹³¹ HE 226/2009 vp, s. 54. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 67–68.

¹³² HE 226/2009 vp, s. 55. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 89–90; Kulla 2012, s. 288. Tässä suhteessa oikaisuvaatimusjärjestelmä eroaa valitusjärjestelmästä, jossa noudatetaan lähtökohtaisesti yleisen valitusoikeuden periaatetta (HLL 4 ja 5 §).

¹³³ Ks. Halila–Aer 2011, s. 105–109; Mäenpää 2013, s. 585.

etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Lisäksi oikaisua saisi vaatia viranomaisen, jos laissa niin säädetään tai jos muutoksenhakuoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.¹³⁴

Yleinen muutoksenhakukeino hallintoasiassa tehtyyn päätökseen on valitus: ellei laissa ole erikseen säädetty, että asianomaiseen hallintopäätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella, päätökseen haetaan pääsäännön mukaan muutosta valittamalla (HLL 4 ja 5 §). Valituksen ja oikaisuvaatimuksen keskinäisestä suhteesta säännellään hallintolain 49 b §:ssä. Erityislainsäädännössä asetetusta oikaisuvelvoitteesta seuraa, että asianomaiseen päätökseen on ensin vaadittava oikaisua ja valittaa saa vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä. Jos ensivaiheen hallintopäätöksestä valitetaan oikaisuvelvoitteesta huolimatta virheellisesti suoraan hallinto-oikeuteen, hallinto-oikeus ei pääsääntöisesti voi ottaa valitusta tutkittavakseen vaan sen tulee hallintolainkäyttölain 29 ja 30 §:n nojalla siirtää asia ratkaistavaksi oikaisuvaatimusasiانا.¹³⁵ Virheellinen vireillepano hallinto-oikeudessa ei vaikuta oikaisuvaatimukselle säädetyn määräajan kulumiseen. Vastuu asian oikeasta vireillepanosta on siten oikaisuvaatimuksen tekijällä, mikäli tämä on saanut asianmukaiset oikaisuvaatimusohjeet.¹³⁶ Oikaisuvaatimusohjeista säännellään hallintolain 46 §:ssä.

Oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevasta määräajasta säädetään lähtökohtaisesti erityislainsäädännössä.¹³⁷ Määräajat voivat olla asian luonteesta riippuen hyvinkin vaihtelevia: lyhyimmät ovat 14 päivää (esimerkiksi Kuntal 93 §) ja pisimmät viisi vuotta (VML 23 a.2 §). Mikäli määräajasta ei ole erikseen säädetty, oikaisuvaatimus on tehtävä hallintolain 49 c §:n 1 momentissa säädettyssä määräajassa, joka on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Hallintopäätöksen tiedoksiantovelvollisuudesta säädetään yleisesti hallintolain 54 §:ssä ja tiedoksiantomenettelystä hallintolain 9 ja 10 luvussa.

¹³⁴ HE 230/2014 vp, s. 43–44. Aiemmasta pohdinnasta, pitäisikö oikaisuvaatimusoikeus sitoa hallintolain vai hallintolainkäyttölain asianosaismääritelmään, ks. HE 226/2009 vp, s. 36–37.

¹³⁵ HE 226/2009 vp, s. 55.

¹³⁶ HE 226/2009 vp, s. 55. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 91.

¹³⁷ HE 226/2009 vp, s. 55–56. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 129–130.

Oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädetty määräaika on ehdoton ja sitova.¹³⁸ Jos oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa, se jätetään hallintolain 49 c §:n 2 momentin nojalla tutkimatta. Säännös kytkeytyy hallintolain 17 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan asiakirjan lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa.¹³⁹ Oikaisuvaatimuksen täydentäminen määräajan päättymisen jälkeen on kuitenkin sallittua (HL 22 §). Tällä tavoin voidaan turvata se, että muutoksenhakuperusteet tulevat mahdollisimman kattavasti ratkaistuiksi jo oikaisuvaatimusvaiheessa.¹⁴⁰ Myöhässä tullut oikaisuvaatimus voidaan myös sen sisällöstä riippuen tutkia viranomaisen harkinnan mukaan muuta menettelyä koskevana vireillepanona, esimerkiksi hallintolain 50 §:n mukaisena asiavirheen korjaamisena. Säännönmukaisesti näin ei silti ole syytä menetellä. Toisaalta, jos päätöstä rasittaa ilmeinen virhe, hallinnon laillisuus- ja palveluperiaatteiden voidaan katsoa edellyttävän virheen korjaamista. Tällöin ei kuitenkaan enää ole kyse oikaisuvaatimuksen käsittelystä.¹⁴¹

Vaikka oikaisuvaatimus on ennen kaikkea nopea ja joustava tapa oikaista hallintopäätöksessä olevat virheet, se on oikeussuojakeinona muotosidonnainen.¹⁴² Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle. Kirjallinen muoto täyttyy, jos oikaisuvaatimus pannaan vireille sähköisessä muodossa siten, kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään, esimerkiksi sähköpostitse.¹⁴³ Toimivaltaisesta viranomaisesta oikaisuvaatimusasiassa ei toistaiseksi sisälly yleissäännöstä hallintolakiin. Perinteisesti muutoksenhakutienä on käytetty oikaisuvaatimusta päätöksentekijälle itselleen, mutta kyseeseen voi tulla myös oikaisuvaatimuksen tekeminen päätöksentekijää ylemmälle saman hallinnonalan viranomaiselle, erilliselle lautakuntatyypiselle toimielimelle tai varsinaiselle viranomaiselle tilanteessa,

¹³⁸ Halila–Aer 2011, s. 136.

¹³⁹ Vastuu asiakirjan saapumisesta viranomaiseen määräajassa on asiakirjan lähettäjällä eli asiakkaalla myös silloin, jos asiakirjan perillemeno vaarantuu lähettäjistä riippumattomasta syystä. Esimerkiksi postin kulussa tapahtuneet häiriöt tai lähetin laiminlyönti asiakirjan toimittamisessa eivät poista lähettäjän vastuuta (HE 72/2002 vp, s. 69).

¹⁴⁰ HE 226/2009 vp, s. 56. Koska hallintolaissa ei ole rajoitettu oikaisuvaatimuksen muuttamista, oikaisuvaatimuksen tekijä voi täydentäessään oikaisuvaatimusta esittää myös uuden vaatimuksen tai laajentaa oikaisuvaatimustaan (Halila–Aer 2011, s. 121).

¹⁴¹ HE 226/2009 vp, s. 56.

¹⁴² Niemivuo ym. 2010, s. 355; Kulla 2012, s. 289.

¹⁴³ HE 226/2009 vp, s. 56. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 113.

jossa ensiasteen päätöksentekijä on ollut muu kuin viranomaistaho, kuten yksityinen toimija.¹⁴⁴

Vireillä olevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp) hallintolakiin ehdotetaan lisättäväksi yleissäännös siitä, mille viranomaiselle oikaisuvaatimus tehdään. Säännöksen mukaan oikaisuvaatimus tehtäisiin hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle, jolloin tästä ei olisi enää tarpeen säätää erikseen eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Erikseen tulisi kuitenkin edelleen säätää oikaisuvaatimusviranomaisesta silloin, kun oikaisuvaatimus tehtäisiin muulle kuin päätöksen tehneelle viranomaiselle.¹⁴⁵

Oikaisuvaatimuksen sisällön osalta hallintolain 49 d §:ssä säädetään, että oikaisuvaatimuskirjelmässä on ensinnäkin ilmoitettava päätös, johon haetaan oikaisua. Oikaisuvaatimuksen kohteena on siten aina hallintopäätös.¹⁴⁶ Toiseksi oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava, millaista oikaisua päätökseen vaaditaan ja millä perusteilla sitä vaaditaan (HL 49 d §). Oikaisuvaatimuksen kohteen täsmäntäminen ei ole varsinaisesti tarpeen silloin, kun oikaisua vaaditaan koko päätökseen. Sen sijaan oikaisuvaatimuksen kohdistuessa vain osaan päätöksestä on tärkeää, että kirjelmästä käy ilmi, miltä kohdin ja millä tavalla oikaisuvaatimuksen tekijä haluaa päätöstä muutettavan.¹⁴⁷ Asianosaisen intressissä on myös tuoda esiin se, millaisiin perusteisiin – lähinnä tosiseikkoihin – oikaisuvaatimus nojautuu. Perustelujen esittäminen ei ole edellytys oikaisuvaatimuksen tutkimiselle, mutta perusteluilla saatetaan hyvinkin vaikuttaa asian lopputulokseen.¹⁴⁸ Yleisenä lähtökohtana on, että oikaisuvaatimuksen saa tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Kulla 2012, s. 289; Niemivuo ym. 2010, s. 356; KM 2008:4, s. 131–132.

¹⁴⁵ HE 230/2014 vp, s. 44.

¹⁴⁶ Päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuudesta ei ole yleissäännöstä hallintolaissa, vaan siitä säädetään erityislainsäädännössä (esim. Kuntal 91 §). Ks. myös HE 226/2009 vp, s. 36; Halila–Aer 2011, s. 93–99.

¹⁴⁷ Halila–Aer 2011, s. 117–119.

¹⁴⁸ Halila–Aer 2011, s. 121–122.

¹⁴⁹ HE 226/2009 vp, s. 38. Ks. myös Mäenpää 2013, s. 586; Halila–Aer 2011, s. 122–124.

Muutoksenhakija saa tiedon oikaisuvaatimuksen vaadittavasta muodosta ja sisällystä yksinkertaisesti ja luotettavasti oikaisuvaatimusohjeista.¹⁵⁰ Jos viranomaiselle toimitettu oikaisuvaatimuskirjelmä on joltain osin puutteellinen, viranomaisen on hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään sitä, jollei täydentäminen ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Saman pykälän 3 momentin nojalla asianosainen voi täydentää oikaisuvaatimustaan myös omasta aloitteestaan.¹⁵¹ Koska oikaisuvaatimuksen vireillepanon muotovaatimuksilla on ennen muuta yksilön oikeusturvan edistämiseen liittyvä tehtävä, viranomaisen tulisi suhtautua muotovaatimusten täyttymiseen tarvittaessa joustavasti, hallintolakiin sisältyvä palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus huomioidaan ottaen.¹⁵²

Oikaisuvaatimusasioissa, kuten hallintoasioissa yleensäkin, viranomaisella on käsitteilyvelvollisuus, mikä merkitsee viime kädessä sitä, että viranomaisen tulee antaa oikaisuvaatimuksen tekijälle vastaus tämän vireille panemassa asiassa.¹⁵³ Oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta olennaista on, että oikaisuvaatimus käsitellään ja virheellinen päätös korjataan mahdollisimman joutuisasti.¹⁵⁴ Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.¹⁵⁵ Oikaisuvaatimusasian käsittelyn kiireellisyyttä koskevaa erityissäännöstä on pidetty tarpeellisenä, vaikka hallintolakiin sisältyy jo ennestään yleissäännös käsittelyn viivytyksettömyydestä (HL 23.1 §), minkä lisäksi oikeussuojakeinoista viranomaisen passiivisuustilanteissa ollaan lähitulevaisuudessa todennäköisesti säätämässä erikseen.¹⁵⁶ Oikaisuvaatimusasian kiireellisestä käsittelystä säädetään paikoin myös erityislainsäädännössä.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Ks. Halila–Aer 2011, s. 101–105.

¹⁵¹ Ks. Halila–Aer 2011, s. 141–143.

¹⁵² HE 226/2009 vp, s. 57–58.

¹⁵³ Vastaus voi olla varsinainen asiaratkaisu tai päätös, jolla asia jätetään tutkimatta (Halila–Aer 2011, s. 144).

¹⁵⁴ HE 226/2009 vp, s. 58. Ks. myös Niemivuo ym. 2010, s. 356.

¹⁵⁵ Oikaisuvaatimuksen käsittelyajasta ks. OKA 29.8.2007 dnro 811/1/05; AOA 27.3.2000 dnro 1274/4/98.

¹⁵⁶ HE 226/2009 vp, s. 58. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 153–154, sekä oikeusministeriön nk. passiivisuustyöryhmän mietintö (OMTR 2008:5) ja mietinnöstä saatu lausuntopalautte (OMLS 2009:8).

¹⁵⁷ Ks. esim. VML (63 §); vankeuslaki (767/2005, 20:11); elintarvikelaki (23/2006, 78 §). Täsmällisen määräajan asettamisesta ks. rautatielaki (304/2011, 72 ja 93 §); merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009, 13:7).

Oikaisuvaatimuksen käsitteleminen kiireellisenä liittyy osaltaan perus- ja ihmisoikeustasolla turvattuihin hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.¹⁵⁸ Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi *asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä*. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan taas jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin *kohtuullisen ajan kuluessa*.¹⁵⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä oikaisuvaatimusasian käsittelyn pitkittyminen on otettu useassa ratkaisussa huomioon arvioitaessa oikeudenkäyntiprosessin kohtuullista kestoa.¹⁶⁰ Käsittelyn kiireellisyttä koskeva vaatimus edellyttää ennen kaikkea sitä, ettei oikaisuvaatimusasian käsittely saa pitkittyä tarpeettomasti. Kiireellisyyskäsite on jossain määrin suhteellinen: sen sisällön määrittelemiseen vaikuttavat viime kädessä aina asian laatu sekä kunkin tapauksen erityispiirteet.¹⁶¹ Käsittelyn ajallisen tehokkuuden ohella tulee huolehtia myös käsittelyn asiallisesta tehokkuudesta siten, ettei kiireellisyysvaatimus heikennä asian riittävää selvittämistä ja käännyttä kautta asianosaisen etua vastaan.¹⁶²

Hallintopäätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsäännön mukaan päätöksen lainvoimaisuutta eli sitä, ettei päätökseen voida enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin (HLL 31.1 §).¹⁶³ Hallintolain 49 f §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon siten, että kun oikaisuvaatimus on tehty, oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.¹⁶⁴ Samassa pykälässä säädetään myös siitä, ettei täytäntöönpanon kieltämis- tai keskeytysasiassa annettuun ratkaisuun saa hakea erikseen muutosta. Erillinen muutoksenhakumahdollisuus keskeyttäisi oikaisuvaatimusasian käsittelyn valitusprosessin ajaksi, mikä olisi vastoin järjestelmän tavoitetta saada oikaisuvaatimusasiat ratkaistuiksi viivytyksettä mahdollisimman tehokkaassa menettelyssä. Yksityisen oikeusturva toteutuu, kun täytäntöönpanoratkaisusta on mahdollisuus valittaa pääasiaratkai-

¹⁵⁸ HE 226/2009 vp, s. 58. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 153–156.

¹⁵⁹ EIS 6 artiklan soveltuvuudesta hallintomenettelyyn ja hallintolainkäyttöön ks. Halila–Aer 2011, s. 154; OMT 2008:5, s. 10.

¹⁶⁰ Ks. esim. EIT:n ratkaisut *König v. Saksa* (28.6.1987), *J.B.C. France v. Ranska* (26.9.2000) ja *Janosevic v. Ruotsi* (23.7.2002).

¹⁶¹ Halila–Aer 2011, s. 157–158.

¹⁶² HE 226/2009 vp, s. 58. Ks. myös Väättänen 2011, s. 130–137 ja 487.

¹⁶³ Ks. Mäenpää 2013, s. 542–543. Vrt. Kuntal 98 §, jossa on omaksuttu päinvastainen lähtökohta.

¹⁶⁴ HE 226/2009 vp, s. 58.

sun yhteydessä.¹⁶⁵ Erityislainsäädännössä voidaan tarvittaessa säätää, että asianomaista päätöstä on noudatettava oikaisuvaatimuksesta huolimatta.¹⁶⁶

Vireillä olevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp) ehdotetaan hallintolaisia muutettavaksi lisäämällä lain 49 f §:ään selventävä säännös siitä, että päätöstä, johon saa vaatia oikaisua, ei saa panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Lisäksi säädettäisiin siitä, että päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Ehdotettu säännös vastaisi päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaa hallintolainkäyttölain sääntelyä (HLL 31–32 §).¹⁶⁷

Oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta säännellään hallintolain 49 g §:ssä, jonka 1 momentin mukaan viranomainen voi otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen joko muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Viranomaisella on oikaisuvaatimusasioissa – samoin kuin hallintovalituksessa – ratkaisupakko: viranomainen ei voi yksipuolisesti keskeyttää tai lopettaa asian vireilläoloa antamatta asiassa ratkaisua.¹⁶⁸ Jos oikaisuvaatimus hyväksytään, ensiasteen hallintopäätöstä voidaan muuttaa tai päätös voidaan kumota osittain taikka kokonaan. Kumoamispäätökseen liittyy usein asian palauttaminen ensiasteen päätöksentekoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi tai valmisteltavaksi. Oikaisuvaatimus saatetaan myös hylätä, mikä merkitsee alkuperäisen päätöksen pysyttämistä.¹⁶⁹ Oikaisuvaatimusviranomaisen ratkaisuvaihtoehdot ovat samanlaiset kuin valitusasiaa käsittelevän hallintotuomioistuimen.¹⁷⁰

Oikaisuvaatimus voidaan myös jättää tutkimatta esimerkiksi silloin, kun asianomaisella taholla ei ole oikaisuvaatimusoikeutta tai kun oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa. Yleisesti ottaen tutkimattajättämispäätösten tulisi kuitenkin jäädä varsin poikkeuksellisiksi ottaen huomioon oikaisuvaatimusohjeiden sisältä-

¹⁶⁵ HE 226/2009 vp, s. 65. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 208.

¹⁶⁶ Ks. esim. terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annettu laki (629/2010, 58 §); aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annettu laki (1686/2009, 94 §).

¹⁶⁷ HE 230/2014 vp, s. 44.

¹⁶⁸ Halila–Aer 2011, s. 209.

¹⁶⁹ Kulla 2012, s. 289–290; Halila–Aer 2011, s. 215.

¹⁷⁰ Halila–Aer 2011, s. 215.

män informaation sekä viranomaisen velvollisuuden ohjata oikaisuvaatimusasian vireilletuloa ja käsittelyä. Lähtökohtana on, että asianosaisen toiminnalliset virheet ja puutteellisuudet asian vireilletulossa korjataan mahdollisimman pitkälti menettelyn kuluessa.¹⁷¹

Edelleen hallintolain 49 g §:n 1 momentissa säädetään, että oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimuksen käsittelevän viranomaisen tutkimisvaltaa on rajoitettu ensinnäkin siten, että viranomainen ei lähtökohtaisesti voi käsitellä asiaa laajemmin, kuin mitä alkuperäisessä hallintopäätöksessä tehty ratkaisu koskee. Toiseksi oikaisuvaatimusviranomaisen on annettava ratkaisu nimenomaan oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Viranomaisen toimivaltaan ei siten kuulu tutkia asiaa muilta osin, kuin mitä oikaisuvaatimuksessa on esitetty.¹⁷² Asetelma on samantyyppinen kuin varsinaisessa muutoksenhaussa: valitusviranomaisenaan ei tule omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan asiaa laajemmin, kuin asianosaisen esittämät vaatimukset edellyttävät (HLL 51.1 §).¹⁷³

Hallinnon lainalaisuusvaatimuksen ja palveluperiaatteen kannalta olisi kuitenkin ongelmallista, jos oikaisuvaatimusviranomainen havaitsisi päätöksessä virheen mutta ei voisi puuttua siihen, koska oikaisuvaatimuksen tekijä ei olisi siihen vedonnut. Hallintolain 49 g §:n 2 momentissa onkin säädetty siitä, että oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi samassa yhteydessä oma-aloitteisesti korjata myös päätöksessä havaitsemansa asia- tai kirjoitusvirheen siten kuin lain 8 luvun 50–53 §:ssä säädetään. Tämän toteamisella on merkitystä, sillä lähtökohtaisesti oikeus asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen on ainoastaan päätöksen tehneellä viranomaisella itsellään. Siten tilanteessa, jossa oikaisuvaatimuksen ratkaisee jokin muu kuin ensiasteen päätöksentekoviranomainen, tällä ei ilman erityissäännöistä olisi toimivaltaa virheen korjaamiseen hallintolain 8 luvussa säännellyssä menettelyssä.¹⁷⁴ Toimivaltalaajennusta on pidetty tehokkuusnäkökohdista käsin tarpeellisenä ja perusteluna. Kyse on kuitenkin oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävästä

¹⁷¹ HE 226/2009 vp, s. 59. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 215.

¹⁷² HE 226/2009 vp, s. 59. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 211.

¹⁷³ Ks. myös HE 217/1995 vp, s. 78.

¹⁷⁴ Halila–Aer 2011, s. 212–213.

sääntelystä, jota tulee soveltaa lähinnä vain silloin, kun virheeseen ei voida puuttua oikaisuvaatimus päätöksen yhteydessä.¹⁷⁵

Oikaisuvaatimukseen annetaan vastaus hallintolain 43 §:n 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaisesti kirjallisen päätöksen muodossa. Oikaisuvaatimusasiassa ei siten riitä, että virheellinen tilanne käytännössä vain jotenkin oikaistaan.¹⁷⁶ Päätöksen perustelemista koskeva yleissäännös sisältyy hallintolain 45 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset. Koska perusteluvollisuuden on katsottu olevan oikaisuvaatimusasioissa vielä tärkeämmässä roolissa kuin ensivaiheen hallintopäätöstä tehtäessä, siitä säädetään erikseen hallintolain 7 a luvun 49 g §:n 1 momentissa. Perusteluvollisuutta on oikaisuvaatimusasioissa myös tiukennettu siten, että oikaisuvaatimus päätöksen perusteleminen ei sovelleta hallintolain 45 §:n 2 momenttia perusteluiden esittämättä jättämisestä. Perusteluvollisuuden korostuneen merkityksen osalta oikaisuvaatimus rinnastuukin enemmän hallintolainkäyttöön kuin hallintomenettelyyn.¹⁷⁷

Kirjallinen päätös perusteluineen parantaa oikaisuvaatimuksen tekijän oikeusturvaa ja lisää hallinnon läpinäkyvyyttä. Varsinkin massahallintoasioissa asianosainen voi usein vasta oikaisuvaatimus päätöksen perustelujen kautta saada selville, miten viranomaisen on päätyttyä kyseessä olevaan lopputulokseen. Perustelut antavat mahdollisuuden arvioida viranomaisen kannan oikeellisuutta ja samalla sitä, onko asiassa perusteita valituksen tekemiselle. Oikaisuvaatimuksen perusteluilla on katsottu olevan myös ensiasteen hallinnollista päätöksentekoa ohjaava sekä hallintolainkäyttöä tehostava funktio. Lisäksi perusteluvollisuudella on merkitystä oikaisuvaatimus asian ratkaisijalle, joka voi perusteluja koskevan harkinnan yhteydessä vielä kertaalleen arvioida selvityksen riittävyttä ja ratkaisun oikeellisuutta.¹⁷⁸ Jos asiaa ei ole selvitetty riittävästi, päätöstä ei voida myöskään perustella asianmukaisesti.¹⁷⁹

¹⁷⁵ HE 226/2009 vp, s. 60.

¹⁷⁶ Halila–Aer 2011, s. 210, 213; Halila 2006b, s. 84.

¹⁷⁷ HE 226/2009 vp, s. 59–60. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 220–222.

¹⁷⁸ HE 226/2009 vp, s. 59–60. Ks. Halila–Aer 2011, s. 217–219.

¹⁷⁹ Jukarainen 2013, s. 26.

3.1.2. Muita keskeisiä hallintolain menettelysäännöksiä

Hallintolain 7 a luvun säännösten ohella oikaisuvaatimuksen käsittelyssä noudetaan soveltuvin osin myös muita hallintolain säännöksiä. Hallintolain osittaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2010 ei katsottu tarpeelliseksi säännellä oikaisuvaatimuksen osalta erikseen sellaisista seikoista, joista oli jo ennestään säännelty laissa riittävällä tasolla.¹⁸⁰ Oikaisuvaatimusmenettelyn kannalta keskeisiä yleissäännöksiä ovat muun muassa hallintolain säännökset asian selvittämisestä (31 §), asianosaisen kuulemisesta (34 §), virkamiehen esteellisyydestä (27–30 §) sekä asiassa aiheutuneiden kulujen korvaamisesta (64 §). Oikaisuvaatimusviranomaisella on paitsi mahdollisuus myös velvollisuus tulkita yleissäännöksiä nimenomaan oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeussuojatarpeita ja toiminnallisia funktioita painottavasta näkökulmasta.¹⁸¹

Oikaisuvaatimusasian, kuten minkä tahansa hallintoasian, käsittelyn tavoitteena on aineellisen oikeuden toteutuminen. Päävastuu asian selvittämisestä on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella (virallisperiaate). Saman pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on kuitenkin esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.¹⁸² Peruslähtökohtana selvitysvastuun jakautumisessa viranomaisen ja asianosaisen välillä on, että selvitystehtävä kuuluu sille, jonka tavoitteiden tai etujen toteuttamiseksi asia on pantu vireille.¹⁸³

Oikaisuvaatimusasia tulee vireille asianosaisen aloitteesta. Niin ikään selvityksen esittäminen oikaisuvaatimuksessa esitettyjen seikkojen todentamiseksi on luonnollisesti asianosaisen intressissä.¹⁸⁴ Asianosaisen selvitysvastuu ei kuitenkaan koskaan ole yksinomainen ja ehdoton, mikä käy ilmi myös hallintolain 31 §:n 2 momentin sanamuodosta "*esitettävä selvitystä*" (ei "*selvitys*").¹⁸⁵ Viime kädessä vi-

¹⁸⁰ HE 226/2009 vp, s. 43.

¹⁸¹ HE 226/2009 vp, s. 39.

¹⁸² Ks. Halila–Aer 2011, s. 181–185; Kulla 2012, s. 210.

¹⁸³ HE 72/2002 vp, s. 86. Ks. myös Mäenpää 2013, s. 423–424.

¹⁸⁴ Halila–Aer 2011, s. 185.

¹⁸⁵ Partitiivin ja nominatiivin kieliopillisesta tulkinnasta ks. VISK § 1421, jonka mukaan partitiivissa oleva substantiivilauseke on kvantitatiivisesti epämääräinen eli viittaa rajaamattomaan määrään. Lauseen "*Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista*" partitiivimuotoinen sub-

ranomaisen on huolehtimisvelvollisuutensa perusteella varmistettava, että asia tulee riittävästi ja asianmukaisesti selvitettyksi.¹⁸⁶ Viranomaisen huolehtimisvelvollisuus korostuu ja laajenee asioissa, joissa asianosaisia on enemmän kuin yksi ja näiden intressit eivät välttämättä käy yksiin tai ole edes samansuuntaisia. Tällöin viranomaisen on huolehdittava siitä, että ratkaisun perusteena oleva selvitys on tasapuolista ja että sitä on jokaisen asianosaisen osalta riittävästi.¹⁸⁷

Oikaisuvaatimusasian selvittämiseen liittyy eräitä erityispiirteitä ensivaiheen hallintomenettelyyn nähden. Oikaisuvaatimusvaiheessa hallintolain 31 §:n soveltamisen ydin ei ole selvittämistä vastuun jakautumisessa viranomaisen ja asianosaisen välillä vaan siinä, tuleeko asia ylipäätään riittävästi ja asianmukaisesti selvitettyksi.¹⁸⁸ Oikaisuvaatimusasioissa selvitystehtävä eroaa ensivaiheen päätöksenteosta sikäli, ettei selvitystä suoriteta uuden hallintopäätöksen tekemiseksi vaan vastauksen antamiseksi oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Selvitystehtävän sisältöä voidaan siten rajata mutta toisaalta myös laajentaa, jos asiaa ei ole selvitetty tarpeeksi asian ensimmäisessä käsittelyvaiheessa.¹⁸⁹ Erityisesti massahallintoasioissa on tärkeää, että hallintolain 31 §:lle annetaan oikaisuvaatimusmenettelyssä viranomaista velvoittavampi sisältö kuin käsiteltäessä samaa asiaa summariemmassa menettelyssä ensiasteessa.¹⁹⁰

Asian selvittämiskeinoista säännellään hallintolain 6 luvussa, joskaan sääntely ei ole tyhjentävää eli viranomainen voi hankkia selvitystä myös muilla kuin tässä mainituilla tavoilla. Yksi lakiin kirjatuista selvittämiskeinoista on asianosaisen kuuleminen. Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella on velvollisuus varata asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Kuuleminen on siten pääsääntö hallintoasian käsittelyssä. Paitsi että kuuleminen palvelee asian selvittämistä, sen voidaan katsoa laajemminkin edistävän yksilön oikeusturvaa ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä tasapainottavan osapuolten välistä

stantiivilauseke "selvitystä" sallii tulkinnan, että osa selvityksestä jää muun tahon kuin asianosaisen esitettäväksi. (10.12.2014)

¹⁸⁶ Mäenpää 2013, s. 429.

¹⁸⁷ Mäenpää 2013, s. 424.

¹⁸⁸ Halila 2006b, s. 82.

¹⁸⁹ Halila–Aer 2011, s. 188.

¹⁹⁰ HE 226/2009 vp, s. 39.

tiedollista ja menettelyllistä epäsuhtaa.¹⁹¹ Hallintolain 34 §:n 2 momenttiin sisältyy kuitenkin viiden kohdan luettelo poikkeusperusteista, joiden nojalla asian saa ratkaista asianosaista kuulematta esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa kuuleminen olisi tarpeetonta tai asian luonteesta johtuen jopa haitallista.

Kuulemisvelvollisuus oikaisuvaatimusvaiheessa on itsenäinen suhteessa ensivaiheen päätöksentekoon: asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä, vaikka tämä olisi saanut lausua kantansa jo asian aiemmassa käsittelyvaiheessa.¹⁹² Hallintolain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä pohdittiin, tulisiko kuulemisesta oikaisuvaatimusvaiheessa säätää erikseen.¹⁹³ Saman kysymyksen nosti myöhemmin esiin oikaisuvaatimustoimikunta vuonna 2007 jättämässään välimietinnössä.¹⁹⁴ Erityissääntelyä puoltava kanta ei kuitenkaan saavuttanut laajempaa kannatusta. Kuulemisvelvollisuus oikaisuvaatimusmenettelyssä perustuu edelleen hallintolain 34 §:n yleissäännökseen, kuitenkin siten, että kuulemisvelvollisuuden merkitystä painotetaan oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvatarpeista käsin.¹⁹⁵ Esimerkiksi kuulemisvelvollisuudesta poikkeamisen perusteita (HL 34.2 §) tulee tulkita oikaisuvaatimusmenettelyssä vielä suppeammin kuin ensiasteen päätöksenteossa.¹⁹⁶

Hallintolaissa ei ole säännelty viranomaisen kuulemisesta eli lausunnon hankkimisesta viranomaiselta lukuun ottamatta lain 32 §:ää, jonka mukaan lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Tämä johtuu siitä, että hallintolaki sääntelee ennen kaikkea hallinnon ensiasteen päätöksentekoa, jossa viranomainen on päätöksentekijän roolissa. Oikaisuvaatimusmenettelyssä on mahdollista, että oikaisuvaatimuksen ratkaisee jokin muu viranomainen kuin ensivaiheen päätöksentekijä, jolloin oikaisuvaatimusviranomaisen on lähtökohtaisesti hankittava lausunto ensivaiheen päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Lausunnon hankkimisella on merkitystä eri-

¹⁹¹ Halila–Aer 2011, s. 190; Mäenpää 2013, s. 441–442.

¹⁹² Halila–Aer 2011, s. 193.

¹⁹³ Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunnossa hallintolakiluonnoksesta kehoitettiin harkitsemaan kuulemisen pakollisuutta palvelussuhteeseen ottamista koskevissa asioissa, kun hallintoviranomainen käsittelee asiaa oikaisuvaatimuksen perusteella (OMLS 2002:2, s. 108).

¹⁹⁴ KM 2007:1, s. 138–139.

¹⁹⁵ Halila–Aer 2011, s. 192–193; Niemivuo ym. 2010, s. 293–294.

¹⁹⁶ HE 226/2009 vp, s. 39. Vastaava, säännöksen tulkinnan merkitystä painottava kanta oli omak-suttu jo oikaisuvaatimustoimikunnan loppumietinnössä (KM 2008:4, s. 135).

tyisesti massahallintoasioissa: päätöksen tehnyt viranomainen voi lausunnossaan esittää lisänäkökohtia ja sellaista selvitystä, joka mahdollistaa asian ratkaisemisen yksilöllisemmin kuin aiemmassa vaiheessa.¹⁹⁷

Ellei esteellisyydestä oikaisuvaatimusasian käsittelyssä ole erityissääntelyä, esteellisyysselvityksen ratkaisemisessa sovelletaan hallintolain 27–30 §:n yleisiä esteellisyyssääntöksiä. Alun perin prosessioikeudesta lainatulla esteellisyyden käsitteellä tarkoitetaan hallinto-oikeuden alalla sitä, että virkamiehellä on käsiteltävään asiaan taikka siinä esiintyvään asianosaiseen suhde, joka voi saattaa hänen puolueettomuutensa kyseenalaiseksi.¹⁹⁸ Jos virkamies on esteellinen, hän ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä (HL 27.1 §). Esteellisyys osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä sitä käsiteltäessä koskee varsinaisen ratkaisutoiminnan ohella myös välittömästi asian ratkaisemista edeltäviä toimia, kuten esittelyä ja valmistelua.¹⁹⁹ Hallintolain esteellisyyssääntelyä sovelletaan myös monijäsenen toimielimen jäsenen (HL 27.2 §). Kysymyksen esteellisyydestä ratkaisee hallintolain 29 §:n 2 momentin nojalla virkamies itse. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin pääsääntöisesti siten, ettei esteelliseksi väitetty jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn.

Oikaisuvaatimusmenettelyn perustilanteessa oikaisuvaatimuksen ratkaisee ensivaiheen päätöksen tehnyt viranomainen. Esteellisyyssääntelyn tarkoitus ei ole muuttaa oikaisuvaatimuksen luonnetta viranomaisen itseoikaisukeinona, minkä vuoksi hallintolaissa ei säädetä siitä, että virkamiehen osallistuminen asian käsittelyyn samassa viranomaisessa aiheuttaisi esteellisyyden. Tällaisen säännöksen olemassaolo saattaisi vaikeuttaa jäävittömien kokoonpanojen aikaansaamista sekä johtaa siihen, etteivät jäävittömät kokoonpanot sisältäisi tarpeeksi asiantuntemusta.²⁰⁰

¹⁹⁷ Halila–Aer 2011, s. 198–199.

¹⁹⁸ Esteellisyyden käsitteestä hallinto-oikeudessa ks. esim. Merikoski 1968, s. 95; Niemivuo ym. 2010, s. 224–225; Mäenpää 2013, s. 391.

¹⁹⁹ HE 72/2002 vp, s. 80.

²⁰⁰ HE 226/2009 vp, s. 39. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 169

Esteellisyssäätelyn kannalta ongelmallisiksi muodostuvat lähinnä sellaiset tilanteet, joissa oikaisuvaatimuksen ratkaisee jokin muu kuin ensiasteen hallintopäätöksen tehnyt taho. Etenkin kunnallisilla erityisaloilla on yleistä, että viranhaltijan delegoidun toimivallan nojalla tekemästä päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus monijäseniselle toimielimelle, jolloin ensiasteen päätöksen tehnyt viranhaltija voi toimia toimielimessä oikaisuvaatimusasian valmistelijana ja esittelijänä.²⁰¹ Kyseen voisi tässä tilanteessa tulla niin sanottu toisen asteen esteellisyys.²⁰² Asetelmaan liittyy riski, ettei virkamiehellä ole edellytyksiä tarkastella oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa asiaa riittävän puolueettomasti, kun hän on jo aiemmin kertaalleen muodostanut käsityksen siitä, kuinka asia tulisi ratkaista.²⁰³

Toisen asteen esteellisyys, mukaan lukien kysymys virkamiehen esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä, on otettu esiin jo hallintolain kokonaisuudistusta valmisteltaessa, mikä osoittaa, että myös oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen puolueettomuusfunktioon on kiinnitetty huomiota.²⁰⁴ Hallintolaissa on omaksuttu periaatteellinen kanta siitä, että virkamiehen osallistuminen asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa ei lähtökohtaisesti muodosta esteellisyyttä toisessa asteessa. Kannan tueksi on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun 8.6.2000/1894. Toisen asteen esteellisyyttä ei siten ole sisällytetty hallintolaissa erikseen lueteltuihin esteellisyysperusteisiin, vaan sitä koskevan esteellisyysväitteen arvioimisessa sovelletaan 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislauseketta. Yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa "muusta erityisestä syystä vaarantuu".²⁰⁵

Hallintolain esteellisyssäätelyä ei ole pidetty oikaisuvaatimusmenettelyn osalta täysin tyydyttävänä. Oikaisuvaatimustoimikunnan loppumietintöä (KM 2008:4) koskevassa lausuntopalautteessa eräät lausunnonantajat (muun muassa Oulun ja Turun hallinto-oikeudet) puolsivat toisen asteen esteellisyyden sisällyttämistä

²⁰¹ HE 226/2009 vp, s. 39–40. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 169 ja 173–174.

²⁰² Ks. Sutela (LM 6/2004, s. 983–1008): *Toisen asteen esteellisyydestä hallinnossa – Vaarantaako viranomaisen ennakkokäsitys käsittelyn puolueettomuuden hallinnollisessa päätöksenteossa?*

²⁰³ HE 226/2009 vp, s. 40. Ks. myös Sutela LM 6/2004, s. 996.

²⁰⁴ HE 72/2002 vp, s. 82. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 170–171.

²⁰⁵ HE 72/2002 vp, s. 82. Yleislausekkeiden väljyydestä aiheutuvista haitoista ks. esim. Kulla 2010, s. 18–20.

laissa lueteltuihin esteellisyysperusteisiin.²⁰⁶ Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 226/2009 vp) tätä ei kuitenkaan nähty mahdollisena. Sen sijaan painotettiin yleislausekkeen (HL 28.1 §, 7 kohta) hyvinkin velvoittavaa tulkintaa oikaisuvaatimusasioissa. Ohjenuoraksi annettiin, että oikaisuvaatimusjärjestelmän luotettavuuden ja ulkoisen kuvan turvaamiseksi asianomaisen virkamiehen tulisi tulkinnanvaraisessa tilanteessa mieluummin pidättäytyä asian käsittelystä kuin osallistua siihen.²⁰⁷

Oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen osalta sovelletaan hallintolain 64 §:n yleissäännöstä, jonka 1 momentin mukaan hallintoasiassa kukin vastaa omista kuluistaan.²⁰⁸ Asianosaisella ei siten ole oikeutta saada muilta asianosaisilta tai asian käsitelleeltä viranomaiselta korvausta hänelle aiheutuneista kuluista. Toisaalta asianosaista ei voida myöskään velvoittaa korvaamaan muiden asianosaisten tai viranomaisen kuluja.²⁰⁹ Jos asianosainen on oikaisuvaatimuksensa vaatinut kulujen korvaamista, vaatimus on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, ettei käsittelykulujen korvaaminen kuulu viranomaisen toimivaltaan.²¹⁰

Oikaisuvaatimustoimikunnan loppumietintöä (KM 2008:4) koskevassa lausuntopalautteessa eräät lausunnonantajat (muun muassa sosiaali- ja terveysministeriö, Helsingin hallinto-oikeus, Apulaisoikeusasiamies, Asianajajaliitto ja Lakimiesliitto) esittivät harkittavaksi mahdollisuutta säätää oikaisuvaatimusvaiheen kulujen korvaamisesta yleisemmin.²¹¹ Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 226/2009 vp) kuitenkin katsottiin, että oikaisuvaatimusmenettelyssä syntyneiden kulujen korvaaminen hallintolain pääsäännöstä poiketen voisi aiheuttaa erityyppisiä, osin ennakoimattomia ongelmia hallinnossa sekä tarpeettomia oikeusriitoja hallintotuomioistuimissa, minkä vuoksi kulujen korvaamista oikaisuvaatimusvaiheessa ei voitu pitää asianmukaisena ainakaan

²⁰⁶ OMLS 2009:5, s. 15.

²⁰⁷ HE 226/2009 vp, s. 40. Lähtökohtaisesti lainsäätäjän ratkaisu jättää toisen asteen esteellisyysperusteiden luettelon ulkopuolelle kuitenkin korostaa toisen asteen esteellisyyden suppeaa tulkintaa hallintomenettelyssä yleensä (Niemi ym. 2010, s. 245).

²⁰⁸ Vrt. hallintolainkäyttö, jossa lähtökohtana on kulujen korvaaminen, mikäli olisi kohtuutonta, että asianosainen joutuu pitämään kulut vahinkonaan (HLL 74 §).

²⁰⁹ Halila–Aer 2011, s. 225; Kulla 2012 s. 282.

²¹⁰ HE 72/2002 vp, s. 118.

²¹¹ OMLS 2009:5, s. 15.

yleisellä tasolla säänneltynä. Jos kulujen korvaaminen katsottaisiin tarpeelliseksi jollain erityisellä hallinnonalalla, siitä voitaisiin tarvittaessa säätää erikseen.²¹²

Sittemmin oikaisuvaatimuskulujen korvaaminen on otettu esiin myös hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnössä (OMML 78/2010). Oikaisuvaatimuksen on todettu muodostavan hallintoasian elinkaarella muutoksenhaun ensimmäisen vaiheen, minkä vuoksi myös mahdollisuus oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvaamiseen erityisissä tapauksissa olisi työryhmän mukaan syytä selvittää.²¹³ Vireillä olevassa hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp) lakiin ei ole ehdotettu tehtäväksi tältä osin muutoksia.

3.1.3. Oikaisuvaatimus päätöksestä valittaminen hallintolainkäyttölain mukaan

Oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös on yleensä valituskelpoinen. Siihen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään (HL 49 b §). Sen sijaan oikaisuvaatimus päätökseen ei saa uudelleen hakea oikaisua, sillä laissa ei ole erikseen säädetty tällaisesta oikeudesta. Jos oikaisuvaatimus päätöksessä on asia-, menettely- tai kirjoitusvirhe, viranomaisen voi luonnollisesti korjata virheen hallintolain 50–53 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä.²¹⁴

Oikaisuvaatimus päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on lain mukaan liitettävä valitusosoitus (HL 47 §). Valitusosoituksen puuttuminen ei kuitenkaan estä muutoksenhakua. Oikaisuvaatimus päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla myös silloin, jos oikaisuvaatimuksen kohteena ollut toimenpide ei ole pidetty muutoksenhakukelpoisena ja oikaisuvaatimus on sillä perusteella jätetty tutkimatta. Tässä tilanteessa oikaisuvaatimusta ei kuitenkaan voida hallintotuomioistuimessa asiallisesti tutkia, vaan valituksen johdosta voi-

²¹² HE 226/2009 vp, s. 39.

²¹³ OMML 78/2010, s. 13.

²¹⁴ Ks. Mäenpää 2013, s. 587.

daan pelkästään antaa ratkaisu kysymykseen siitä, onko oikaisuvaatimuksen tutkimatta jättäminen ollut asianmukaista. Jos oikaisuvaatimus päätöksestä valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista (HL 48 §).²¹⁵

Valitusoikeus oikaisuvaatimus päätöksestä ei määräydy alkuperäisen hallintopäätöksen vaikutusten perusteella vaan sen pohjalta, miten oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös vaikuttaa eri tahojen oikeudelliseen asemaan. Hallintolainkäyttölain 6 a §:n mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Niillä, jotka eivät ole tehneet oikaisuvaatimusta, ei siten ole oikeutta saattaa jonkun toisen oikaisuvaatimuksesta ratkaistua asiaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikaisuvaatimuksen tekijän valitusoikeus koskee oikaisuvaatimus päätöstä siltä osin, kuin hänen vaatimuksensa on hylätty tai jätetty tutkimatta. Jos oikaisuvaatimuksessa esitetty muutosvaatimus on kokonaisuudessaan hyväksytty, oikaisuvaatimuksen tekijällä ei yleensä enää ole oikeussuojan tarvetta eikä siten oikeutta valittaa.²¹⁶

Hallintolainkäyttölain 6 a §:ssä säädetty valitusoikeuden rajoitus ei kuitenkaan koske sellaista oikaisuvaatimus päätöstä, jolla viranomainen on muuttanut alkuperäistä hallintopäätöstä tai kumonnut sen. Tällaisesta oikaisuvaatimus päätöksestä saa oikaisuvaatimuksen tekijän ohella valittaa myös se, jolla on hallintolainkäyttölain 6 §:n tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa. Valitusoikeus on, jollei asiasta ole erityissääntelyä, siten kaikilla niillä, joiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätöksen muuttaminen tai kumoaminen välittömästi vaikuttaa (HLL 6.1 §). Samoin kunnan jäsenellä on oikeus tehdä tällaisesta päätöksestä kunnallisvalitus (KuntaL 92.3 §). Valitusoikeus voi olla myös viranomaisella, jos laissa niin säädetään tai se on tarpeen esimerkiksi viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi (HLL 6.2 §). Edellä lueteltujen tahojen valitusoikeus koskee asiallisesti ainoastaan oikaisuvaatimusmenettelyssä tehtyä muutosta suhteessa alkuperäiseen hallintopäätökseen, ei alkuperäistä hallintopäätöstä kokonaisuudessaan.²¹⁷

²¹⁵ Halila–Aer 2011, s. 238.

²¹⁶ Halila–Aer 2011, s. 245–246.

²¹⁷ Mäenpää 2013, s. 587–588; Halila–Aer 2011, s. 245.

Valitusasian käsittely hallintotuomioistuimessa pohjautuu oikaisuvaatimuspäätökseen: valittajan vaatimukset ja niiden perusteet ovat lähtökohtaisesti sidoksissa siihen, mitä oikaisuvaatimuksen johdosta annettussa päätöksessä on ratkaistu. Yleensä valituksessa vaaditaan hallintopäätöksen tai oikaisuvaatimuspäätöksen kumoamista tai muuttamista tietyllä tavalla. Vaikka muutoksenhaun kohteena on muodollisesti oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös, valittajan vaatimukset voivat kohdistua myös sellaiseen osaan alkuperäisestä hallintopäätöksestä, jota oikaisuvaatimuspäätöksellä ei ole muutettu. Tuomioistuimen tehtävänä on valvoa, vastaavatko vaatimukset sitä, miltä osin asia on tutkittu ja ratkaistu oikaisuvaatimusmenettelyssä, ja miltä osin asiassa esitetään uusia vaatimuksia.²¹⁸

Hallintolainkäyttölain 26 a §:ssä säädetään siitä, millä edellytyksellä oikaisuvaatimuksen tekijä voi valituksessa esittää uusia valitusperusteita tai vaatimuksia, joihin hän ei ole vedonnut oikaisuvaatimusvaiheessa. Säännös koskee ainoastaan oikaisuvaatimuksen tekijää, ei muita valittamaan oikeutettuja tahoja. Niin ikään säännös koskee ainoastaan muutoksenhakua sellaiseen oikaisuvaatimuspäätökseen, jolla on kokonaan tai osittain hylätty vaatimus hallintopäätöksen muuttamisesta tai kumoamisesta. Jos hallintopäätös on kumottu, sillä ei ole sellaisia oikeudellisia vaikutuksia, joita voitaisiin vaatia muutettavaksi. Valitus voi tällöin kohdistua vain kumoamisen perusteeseen. Jos taas viranomaisen on hyväksynyt oikaisuvaatimuksen kokonaisuudessaan, oikaisuvaatimuksen tekijä ei voi tehokkaasti hakea muutosta oikaisuvaatimuspäätökseen eikä esittää uusia muutosvaatimuksia tuomioistuimessa. Toisen oikaisuvaatimuksen tekemiselle alkuperäisessä asiassa – lähinnä uusien muutosvaatimusten esittämiseksi – ei kuitenkaan ole estettä, mikäli oikaisuvaatimukselle säädetty määräaika on yhä jäljellä.²¹⁹

Jos hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai kumottu, oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä esittää uusia perusteita sekä sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan (HLL 26 a §). Perusteilla tarkoitetaan tässä hallintolainkäyttölain 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja perusteita, tosiseikkoja, joilla pyritään osoittamaan, että vaatimuksen mukainen rat-

²¹⁸ Halila–Aer 2011, s. 246–247.

²¹⁹ Halila–Aer 2011, s. 249–250.

kaisu olisi oikea. Uusien perusteiden voidaan lähtökohtaisesti olettaa tähtäävän aikaisemmin esitettyjen vaatimusten tukemiseen, eikä niiden tarkoituksena siten ole laajentaa muutoksenhakua tai muuttaa sen luonnetta toiseksi kohdentamalla muutoksenhaku täysin eri kysymykseen kuin oikaisuvaatimusmenettelyssä. Toisaalta tähän ei ole laissa asetettu nimenomaista estettä. ²²⁰

Uudella vaatimuksella hallintolainkäyttölain 26 a §:ssä tarkoitetaan muutoksenhaun muuttamista tai laajentamista suhteessa siihen, miltä osin muutosta on haettu hallintopäätökseen oikaisuvaatimusmenettelyssä. Muutosta arvioidaan sekä alkuperäisen hallintopäätöksen että oikaisuvaatimuksessa esitettyjen vaatimusten pohjalta. Uuden vaatimuksen esittämistä on rajattu siten, että vaatimuksen on perustuttava olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan. Rajauksella saattaa olla merkitystä etenkin suurina määrinä ratkaistuissa asioissa, joissa ensiasteen hallintopäätöksen perustelut ovat suppeat ja ratkaisun tarkemat perusteet ilmenevät vasta oikaisuvaatuspäätöksestä. Hallintolainkäyttölain 26 a § mahdollistaa sen, että valituksessa laajennetaan muutoksenhakua sellaisten seikkojen osalta, jotka ovat tulleet muutoksenhakijan tietoon vasta oikaisuvaatimusvaiheessa. ²²¹ Säännös ei koske uusien todisteiden tai muun selvityksen esittämistä, johon muutoksenhakijalla on hallintolainkäyttömenettelyn aikana rajoittamaton mahdollisuus. Tuomioistuin ei myöskään ole valitusasiaa ratkaistessaan sidottu vain siihen aineistoon, joka oikaisuvaatimusviranomaisella on ollut käytettävissä. ²²²

Tuomioistuin voi valituksen johdosta päätyä siihen lopputulokseen, että hallintoviranomaisen päätös on kumottava tai muutettava. Tällöin on otettava huomioon se, onko alkuperäistä hallintopäätöstä muutettu tai onko se kumottu oikaisuvaatuspäätöksellä. Jos alkuperäinen hallintopäätös on korvattu oikaisuvaatuspäätöksellä, jonka tuomioistuin sittemmin kumoaa, tulee alkuperäinen hallintopäätös uudelleen voimaan. Siltä osin, kuin oikaisuvaatimus on hylätty, oikaisuvaatuspäätöksellä ei ole itsenäisiä oikeudellisia vaikutuksia vaan vaikutukset perustuvat

²²⁰ HE 226/2009 vp, s. 63–64. Vrt. HLL 27.2 §, jossa uusien perusteiden esittämisen edellytyksenä on, ettei asia niiden johdosta muutu toiseksi.

²²¹ HE 226/2009 vp, s. 64.

²²² HE 226/2009 vp, s. 64.

alkuperäiseen hallintopäätökseen. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuimen tulee valituksen hyväksyessään kohdistaa päätöksensä sekä alkuperäiseen hallintopäätökseen että oikaisuvaatimuspäätökseen: kumoamisen on kohdistuttava molempiin päätöksiin ja vastaavasti muutokset tehtävä siihen päätökseen, jota muutetaan.²²³

Tuomioistuin voi myös todeta, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä on menetelty virheellisesti. Menettelyvirheen todetessaan tuomioistuimen on arvioitava virheen merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta ja harkittava, vaatiiko virhe oikaisuvaatimuspäätöksen kumoamista ja mahdollisesti – käytännössä useimmiten – asian palauttamista viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Palauttamispäätöksen tehdessään tuomioistuin ei ota kantaa varsinaiseen asiaratkaisuun vaan edellyttää, että asia käsitellään viranomaisessa uudelleen asianmukaisesti. Vireillä oleva valitus voi myös raueta, jos hallintoviranomainen korjaa päätöksessä olevan virheen tai ratkaisee asian uudelleen esimerkiksi uuden hakemuksen johdosta tekemällä aikaisemmasta päätöksestään poikkeavan ratkaisun. Jos muutoksenhaun kohteena oleva kysymys tulee näin ratkaistuksi valittajan vaatimuksen mukaisesti, muutoksenhaun tarve poistuu.²²⁴

3.2. Ekskurssi: oikaisuvaatimusmenettely veroasioissa

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty vero-oikeuden alalla aktiivisesti etenkin 1970-luvulta lähtien, jolloin verovalitusasiat aiheuttivat pahoja ruuhkia lääninoikeuksissa ja jossain määrin myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa.²²⁵ Tuolloin kaikki tulo- ja varallisuusverotusta koskeneet verotuspäätökset tehtiin verolautakunnassa, ja verovelvollisen käytössä oli verotuslain (482/1958, VL) mukaan kaksi muutoksenhakutietä: veromuistutusmenettely, jossa muutosvaatimus tehtiin lyhyessä määräajassa kuntakohtaiselle tutkijalautakunnalle, sekä valitus, jossa muutosvaatimus tehtiin lääninoikeuteen.²²⁶

²²³ Halila–Aer 2011, s. 255.

²²⁴ Halila–Aer 2011, s. 253–254.

²²⁵ Ks. Halila 2006b, s. 57.

²²⁶ Puronen Verotus 5/2000, s. 578.

Ensimmäisenä toimenpiteenä ruuhkien purkamiseksi laajennettiin vuonna 1974 veronoikaisujärjestelmää (laki verotuslain muuttamisesta 1024/1974, 82 §). Verotuksen toimittanut verolautakunta oli aiemmin voinut korjata selvät ja yksinkertaiset virheet verovelvollisen vahingoksi²²⁷, mutta uudistuksen myötä veronoikaisu voitiin tehdä myös verovelvollisen eduksi²²⁸. Pelkästään selviä virheitä koskevien valitusten karsimisella ei kuitenkaan vielä saavutettu riittävää vähennystä lääninhallitukseen saapuvien valitusten kokonaismäärässä. 1980-luvulla hallinnon oikeusturvakomitea totesi mietinnössään (KM 1981:64), että monimutkaisempia ja riitaisampiakin virheitä – lukuun ottamatta vaikeita laintulkintakysymyksiä – tulisi voida korjata yksinkertaisemmassa menettelyssä. Samalla linjalla olivat muutamaa vuotta myöhemmin verohallinnon lautakuntatoimikunta (KM 1984:28) sekä hallintolainkäyttökomitea (KM 1985:48), jotka näkivät verovalituksiin liittyvän veronoikaisumenettelyn potentiaalin kehittyä täysimittaiseksi oikaisuvaatimusmenettelyksi.²²⁹

Vuonna 1987 voimaan tulleella verotuslain muutoksella (74/1987, 82.3 §) lain-säädäntöä muutettiin ottamalla käyttöön valitukseen sidottu oikaisujärjestelmä. Kaikki valitusasiat oli vastaisuudessa käsiteltävä veronoikaisuna verolautakunnassa ennen mahdollista lääninoikeuskäsittelyä. Jos verolautakunta ei hyväksynyt valitusta kokonaisuudessaan, asia tuli siirtää viran puolesta lääninoikeuteen. Saman lakimuutoksen yhteydessä (74/1987, 72a §) verotusmenettelyä muutettiin siten, että verotuksen toimittajaksi tuli useimmissa tapauksissa verolautakunnan sijaan verotoimisto, mikä merkitsi siirtymää luottamuselinpohjaisesta verotuksen toimitamisesta nykymuotoiseen virkamiestyönä toimitettavaan verotukseen. Virkamiesverotukseen siirryttiin lopulta täysin vuonna 1993, jolloin verolautakunnat yksiköinä lakkautettiin (laki verotuslain muuttamisesta 963/1993).²³⁰

Veroasioiden muutoksenhakujärjestelmä uudistui kokonaisuudessaan vuonna 1994. Tuloverotusta, varallisuusverotusta sekä perintö- ja lahjaverotusta koskevis-

²²⁷ "Jos verovelvolliselle... on... jäänyt panematta säädetty vero tai osa siitä, tehtäköön oikaisu..." (VL 482/1958, 82 §).

²²⁸ "Jos verovelvolliselle... on... jäänyt panematta säädetty vero tai osa siitä, tai jos verovelvolliselle on... pantu liikaa veroa, on verotus oikaistava..." (laki verotuslain muuttamisesta 1024/1974, 82.1 §).

²²⁹ KM 1981:64, KM 1984:28, KM 1985:48. Ks. myös Halila 2006b, s. 57–58.

²³⁰ Ks. Puronen Verotus 5/2000, s. 578.

sa asioissa siirryttiin valitukseen sidotusta oikaisusta valituksen pakollisen esivaiheen muodostavaan oikaisuvaatimusmenettelyyn (laki verotuslain muuttamisesta 963/1993, 92–93 §).²³¹ Muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena oli tästä eteenpäin oikaisuvaatimus verotuksen oikaisulautakuntaan²³², ja lääninoikeuteen valittaminen oli mahdollista vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä. Selvien virheiden korjaamiseksi mahdollisimman nopeasti ja yksinkertaisesti verotuslakiin otettiin delegointinormi (72a §), jonka nojalla oikaisuvaatimuksen sai oikaisulautakunnan sijaan ratkaista verovirasto siinä tapauksessa, että vaatimus hyväksyttiin kokonaisuudessaan.²³³ Jos vaatimus jätettiin kokonaan tai joiltain osin hyväksymättä, se tuli ratkaista oikaisulautakunnassa. Niin ikään veroasiamiehen tekemä oikaisuvaatimus ratkaistiin perusteluvollisuuden ja verovelvollisen oikeusturvaan liittyvien näkökohtien vuoksi aina oikaisulautakunnassa.²³⁴

Vuoden 1996 alusta verotuslain korvasi laki verotusmenettelystä, jota sovelletaan tuloverotuksessa.²³⁵ Laki sisältää perussäännökset oikaisuvaatimuksesta ja sen käsittelyssä noudatettavasta menettelystä välittömän verotuksen osalta. Verotusmenettelylain mukaan muutoksenhaun pakollinen esivaihe on kirjallinen oikaisuvaatimus, jonka ratkaisee verotuksen oikaisulautakunta (VML 63 §). Verovirasto voi ratkaista oikaisuvaatimuksen siltä osin, kuin esitetty vaatimus hyväksytään (VML 61 §). Jos oikaisuvaatimuksen on tehnyt Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö, vaatimuksen käsittelee aina lautakunta. Oikaisuvaatimusmenettelyä seuraava muutoksenhakuaste on hallinto-oikeus (VML 66 §). Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on luvanvaraista (VML 70 §).²³⁶ Oikaisuvaatimuksesta on säännök-

²³¹ HE 122/1993. Ks. myös Halila–Aer 2011, s. 13.

²³² Lautakunnan nimi muutettiin valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta verolautakunnasta verotuksen oikaisulautakunnaksi, koska lautakunnan tehtäviin ei enää kuulunut lainkaan verotuksen toimittaminen. Uuden nimen katsottiin kuvaavan paremmin lautakunnan toimintaa muutoksenhakutyypin oikaisuelimenä (VaVM 43/1993). Ks. myös Puroinen (Verotus 5/2000, s. 579), jonka mukaan oikaisuvaatimuksen juuret ovat verolautakuntamenettelyssä, mutta tapahtuneet muutokset ovat olleet niin perusteellisia, ettei verotuksen oikaisulautakuntaa tule pitää muuttuneena verolautakuntana vaan kokonaan uutena lautakuntana.

²³³ Ks. Puroinen Verotus 5/2000, s. 580–581.

²³⁴ Verovirastolla ei ollut vaatimuksen hyväksyessään velvollisuutta perustella päätöstään. Jos sillä olisi ollut toimivalta hyväksyä veroasiamiehen tekemä oikaisuvaatimus, verotus olisi voinut muuttua verovelvollisen vahingoksi ilman, että tämä olisi saanut tietää, mihin päätös perustuu. Oikaisulautakunta perusteli päätöksensä kaikissa tapauksissa (Puroinen Verotus 5/2000, s. 581–582).

²³⁵ Muissa verolajeissa ei yleensä ole erillistä verotusmenettelyä ja muutoksenhakua koskevaa säädöstä, vaan verolajia koskevat aineelliset ja muodolliset säännökset sisältyvät samaan lakiin. Eri verolakeihin sisältyy myös viittauksia verotusmenettelylakiin (Myrsky–Räbinä 2011, s. 3–4).

²³⁶ Ks. Myrsky–Räbinä 2011, s. 275–278.

siä verotusmenettelylain lisäksi myös muualla välittömässä verotuksessa, kuten perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940, 42–43 §) sekä kiinteistöverolaissa (654/1992, 26 §). Nämä erityissäännökset mukailevat hyvin pitkälti verotusmenettelylaissa omaksuttuja päälinjauksia.²³⁷

Välillisessä verotuksessa on edelleen pääosin käytössä valitukseen sidottu oikaisujärjestelmä.²³⁸ Sitä on kuitenkin viime aikoina ehdotettu uudistettavaksi samansäiltöiselle pohjalle kuin välittömässä verotuksessa.²³⁹ Toistaiseksi ehdotus muutoksenhaun pakollisen esivaiheen muodostavasta oikaisuvaatimusjärjestelmästä on toteutunut välillisessä verotuksessa ainoastaan autoverotuksen osalta toukokuussa 2008 (laki autoverolain muuttamisesta 267/2008).²⁴⁰ Lainmuutoksen jälkeen autoverotusta koskevien valitusten määrä hallinto-oikeuksissa on kääntynyt selvään laskuun.²⁴¹

Vero-asioiden oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuus perustuu ennen kaikkea verotuksen oikaisulautakunnan itsenäiseen asemaan päätöksentekoviranomaisesta erillisenä muutoksenhakuelimenä sekä lautakunnan jäsenten asiantuntemukseen.²⁴² Verotuksen oikaisulautakunta toimii Verohallinnon yhteydessä, mutta sillä on Verohallinnosta annetun lain (503/2010, VHL) 5 §:n mukaan tehtävässään itsenäinen ratkaisovalta. Tämä merkitsee myös sitä, että Verohallinnon yksiköilleen ja henkilöstölleen antamat työmenetelmiä koskevat yhtenäistämisohteet eivät sido lautakuntaa ja että aineellista verotusta koskevien ohjeiden vaikutus on lautakunnassa sama kuin sitä ylemmissä muutoksenhakuasteissa.²⁴³

Vuoden 2012 loppuun saakka verotuksen oikaisulautakuntia oli useita eri verovirastojen yhteydessä, mikä aiheutti epäyhtenäisyyttä niin asioiden valmistelussa kuin ratkaisukäytännössäkin.²⁴⁴ 1.1.2013 voimaan tulleesta uudistuksesta lähtien Verohallinnossa on ollut oikaisuvaatimusten käsittelyä varten yksi oikaisulauta-

²³⁷ Ks. Myrsky-Räbinä 2011, s. 278.

²³⁸ Halila-Aer 2011, s. 13.

²³⁹ Ks. VM:n työryhmämuistioita 4/2007.

²⁴⁰ Ks. HE 160/2007 vp.

²⁴¹ HE 230/2014 vp, s. 21. Ks. myös Halila-Aer 2011, s. 13.

²⁴² Myrsky-Räbinä 2011, s. 21; Halila 2006b, s. 60.

²⁴³ Myrsky-Räbinä 2011, s. 21.

²⁴⁴ Puronen, Verotus 5/2002, s. 471–473.

kunta, jolla on valtakunnallinen toimivalta. Verotuksen oikaisulautakunta toimii jakautuneena jaostoihin (VHL 20.1 §), joista osa on erikoistunut henkilöverotukseen ja osa yhteisöverotukseen. Eriytetty tehtäväjako edesauttaa ratkaisutoiminnan asiantuntemusta ja yhtenäisyyttä. Tarvittaessa on kuitenkin mahdollista perustaa myös jaostoja, joiden tehtävät perustuvat aluejakoon.²⁴⁵ Jokainen oikaisulautakunnan jaosto koostuu puheenjohtajasta ja neljästä jäsenestä. Jäsenistä yksi on aina Verohallinnon, yksi kuntien ja kaksi veronmaksajia edustavien järjestöjen ehdottamia (VHL 20.2 §). Jäsenten erilaiset intressit takaavat sen, että lautakunnan ratkaisutoiminta perustuu monipuoliseen harkintaan.²⁴⁶ Asian laadusta riippuen jaosto voi käsitellä oikaisuvaatimuksen joko laajassa tai suppeassa kokoonpanossa (VHL 21 §).²⁴⁷

Verotuksen oikaisulautakunnassa noudatettava menettely on luonteeltaan hallintomenettelyä, ei lainkäyttöä, joten menettelyyn sovelletaan hallintolakia siltä osin, kuin erityislaeissa ei ole muuta säädetty.²⁴⁸ Oikaisulautakunnassa käsiteltävien asioiden valmistelun suorittaa Verohallinnon asianomainen yksikkö, käytännössä verotoimisto, joka tekee oikaisulautakunnalle ratkaisuehdotuksen (VHL 22 §.1). Ratkaisuehdotuksen saatuaan oikaisulautakunta käsittelee ja ratkaisee asian. Esteellisyyden osalta Verohallinnosta annetussa laissa on hallintolakia täydentävä säännös, jonka mukaan oikaisulautakunnan puheenjohtaja tai jäsen ei saa käsitellä oikaisuvaatimusta lautakunnassa, jos hän on ottanut osaa verotuspäätöksen tekemiseen samassa asiassa (VHL 22.3 §). Esteellisyyssäännös ei koske ratkaisuehdotuksen tekemistä tai ratkaisuehdotusta lautakunnassa selostavaa verotoimiston virkamiestä. Estettä ei siis ole sille, että oikaisuvaatimusasian valmistele ja ratkaisuehdotuksen tekee sama virkamies, joka on ratkaissut asian verotusta toimitettaessa.²⁴⁹

Välittömän verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmän menestystarinan taustalla on usean vuosikymmenen määrätietoinen kehittämistoiminta. Nykymuotoinen järjes-

²⁴⁵ Myrsky-Räbinä 2011, s. 21.

²⁴⁶ Myrsky-Räbinä 2011, s. 22.

²⁴⁷ Ks. Myrsky-Räbinä 2011, s. 23.

²⁴⁸ Myrsky-Räbinä 2011, s. 24.

²⁴⁹ Myrsky-Räbinä 2011, s. 25. Ks. myös esteellisyyssäätymystä koskevat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2004:82 ja KHO 2008:32.

telmä on varsin kattava ja tehokas muodostaen eräänlaisen ideaalin siitä, miten oikaisuvaatimusjärjestelmää voidaan etenkin laajan massahallinnon alalla hyödyntää.²⁵⁰ Pitkäaikaiset muutoksenhakutilastot osoittavat, että oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönoton ja kehittämisen myötä verovalitukset hallintotuomioistuimiin ovat vähentyneet radikaalisesti: vielä 1990-luvun puolivälissä tuomioistuimiin saapui tulo- ja varallisuusverotusasioissa reilusti yli 10 000 valitusta vuodessa, kun taas vuodesta 2009 lähtien valitusten määrä on pysynyt alle 2 000:ssa.²⁵¹

²⁵⁰ HE 226/2009 vp, s. 10. Ks. myös Halila DL 1/2013, s. 95.

²⁵¹ HE 230/2014 vp, s. 22–24.

4. EMPIIRINEN TUTKIMUS: OIKAISUVAATIMUSMENETTELY SOSIAALIHUOLLOSSA

"Jos posket ei näy takaapäin, niin missä vika on?

No sosiaalihuoltohan on ollut vastuuton.

*Kas viina menee ensin poskiin, sieltä aivoihin
ja sieltä käsin vaikuttaa se kaikkiin vaivoihin."*

*– Eppu Normaali: Baarikärpänen (san. Martti Syrjä);
albumilta Imperiumin vastaisku, 1988*

4.1. Sosiaalihuollon järjestäminen ja asiakkaan oikeusturva

Perinteisesti sosiaalihuolto on kohdistunut erityisen ongelmallisessa elämäntilanteessa oleviin henkilöihin, kuten köyhiin, alkoholisteihin sekä suojan tarpeessa oleviin lapsiin. Vähitellen sosiaalihuollon rooli on muuttunut, kun palvelut ovat monipuolistuneet ja niiden käyttäjäkunta on laajentunut erityisistä ongelmaryhmistä koko väestöön. Nykypäivänä sosiaalihuolto koostuu kolmesta osa-alueesta: 1) yleiset sosiaalipalvelut (esimerkiksi sosiaalityö, laitoshuolto, omaishoidon tuki), 2) eräiden väestöryhmien erityispalvelut (lastensuojelu, vammaispalvelut, päihdehuolto) ja 3) viimesijainen toimeentuloturva (toimeentulotuki).²⁵² Yleislakeina sosiaalihuoltoa sääntelevät vuonna 1984 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki (710/1982, SHL)²⁵³ sekä vuonna 2001 voimaan tullut laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista eli asiakaslaki (812/2000, AsiakasL).

Sosiaalihuollon järjestämisvastuu kuuluu perustuslain 19 §:n nojalla kunnille. Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan, kuin sosiaalihuoltolaissa tai muutoin säädetään. Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin (SHL 6.1 §), joka voi olla nimeltään esimerkiksi sosiaalilautakunta tai perusturvalautakunta. Toimielimen päätösvaltaa voidaan joh-

²⁵² Tuori–Kotkas 2008, s. 22–24. Ks. myös sosiaalihuollon syksyllä 1986 käynnistämisen tutkimusprojektin raportti *Suomalainen sosiaalihuolto: mielikuvat ja todellisuus* (1/1990).

²⁵³ Vuoden 1984 lain korvaava uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) on voimassa 1.4.2015 alkaen. Tutkielmassa tarkastellaan kuitenkin "vanhaa" sosiaalihuoltolakia, jonka ajalta empirinen aineistokin on kerätty.

tosäännöllä siirtää – lukuun ottamatta henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä – toimielimen alaiselle viranhaltijalle (SHL 12.1 §). Näin on yksilöitä koskevassa sosiaalihuollon päätöksenteossa usein meneteltykin.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettut riittävät sosiaalipalvelut tulevat turvattavaksi pääsääntöisesti kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvina, määrärahasidonnaisina oikeuksina. Yleisenä periaatteena on, että palvelun tarve tulee näissäkin tapauksissa arvioida yksilöllisesti eikä palvelua siten voida evätä ainoastaan määrärahan puutteeseen vedoten. Koska määrärahat kuitenkin ovat rajallisia, käytännössä sekä kunnissa että valtakunnallisella tasolla joudutaan priorisoimaan palveluiden toteuttamista. Tiedetyt sosiaalipalvelut, kuten toimeentulotuki ja eräät vaikeavammaisille tarkoitettut palvelut, on turvattu niin sanottuina subjektiivisina oikeuksina. Nämä palvelut kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin, ja niihin on oikeutettu jokainen laissa säädetty edellytykset täyttävä henkilö määrärahoista riippumatta.²⁵⁴

Viranomaisen päätökseen tyytymättömällä sosiaalihuollon asiakkaalla on käytettävissään erilaisia oikeusturvakeinoja. Niistä tärkein on oikeus hakea päätökseen muutosta. Sosiaalihuoltolaki sisältää yleiset muutoksenhakusäännökset, joita noudatetaan myös sosiaalihuollon erityislakien alaan kuuluvissa asioissa, ellei erityislaeissa ole säädetty niistä poikkeavasti.²⁵⁵ Sosiaalihuoltolaissa lähtökohtana on, että kunnallisen sosiaalihuollon piiriin kuuluvissa asioissa muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on oikaisuvaatimusmenettely. Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, jonka toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa valittamalla hakea muutosta. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranhaltijan tekemään päätökseen tyytymättömällä asiakkaalla on sen sijaan oikeus saada päätös monijäsenen toimielimen käsiteltäväksi, jos tämä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista sitä vaatii. Toimielimen tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (SHL 46.1 §). Jatkovalitus korkeimpaan hallin-

²⁵⁴ HE 164/2014 vp, s. 12–13.

²⁵⁵ Esimerkkinä sosiaalihuoltolaista poikkeavasta muutoksenhakusäännöksestä voidaan mainita lastensuojelulain (417/2007) 90.1 §, jonka mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen saa hakea muutosta suoraan valittamalla hallinto-oikeuteen tietyissä asiaryhmissä, joissa lainvoimaisen päätöksen aikaansaaminen mahdollisimman pikaisesti on oikeusturvan kannalta hyvin tärkeää (HE 252/2006 vp, s. 203–204).

to-oikeuteen on sosiaalihuoltoon kuuluvissa asiaryhmissä mahdollinen vain poikkeuksellisesti (SHL 49 §).²⁵⁶

Muutoksenhakuoikeuden ohella sosiaalihuollon asiakkaan käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin kuuluvat hallintokantelu (HL 53 a – 53 d §; AsiakasL 23 a §) sekä erityinen muistutusmenettely (AsiakasL 23 §), jotka eivät kuitenkaan ole varsinaisesti muutoksenhakukeinoja siinä mielessä, että välittömästi niiden avulla hallintopäätöstä ei voida saada kumotuksi tai muutetuksi.²⁵⁷ Jos sosiaalihuollon asiakas on tyytymätön saamaansa kohteluun tai palveluun taikka tarvitsee asiointiin liittyviä neuvoja, hän voi myös olla yhteydessä sosiaaliasiamieheen. Sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n mukaan jokaisen kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies, jonka tehtävänä on neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta laissa tarkoitetun muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia yleisesti asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen sosiaaliasiamies.²⁵⁸

4.2. Oikaisuvaatimusmenettely Keski-Suomen kunnissa

Valtaosaan (yli 90 %) Keski-Suomen kunnista sosiaaliasiamiehen palvelut tuottaa Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus (Koske).²⁵⁹ Koske on yksi maamme yhdeksästä sosiaalialan osaamiskeskuksesta, joiden tehtävät on määritelty laissa sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta (1230/2001, 2 §). Tehtäviin kuuluu muun muassa sosiaalialalla tarvittavan asiantuntemuksen kehittäminen ja välittäminen, perus- ja erityispalvelujen kehittäminen sekä yhteydenpito koulutuksen, käytännön ja tutkimuksen välillä. Osaamiskeskusten perustoiminnan rahoittaa sosiaali- ja terveysministeriö. Kosken sosiaaliasiamiestoiminta-alueeseen kuuluu nykyisellään

²⁵⁶ Uudessa sosiaalihuoltolaissa (voimassa 1.4.2015 alkaen) oikaisuvaatimuksen tekemiselle asetettua määräaikaa on asiakkaiden oikeusturvan parantamiseksi pidennetty 30 päivään (50 §). Lisäksi on luovuttu aiemmin pääsääntönä olleesta valituskiellosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja otettu käyttöön yleinen valituslupajärjestelmä (53 §) (HE 164/2014 vp, s. 83 ja 142–143).

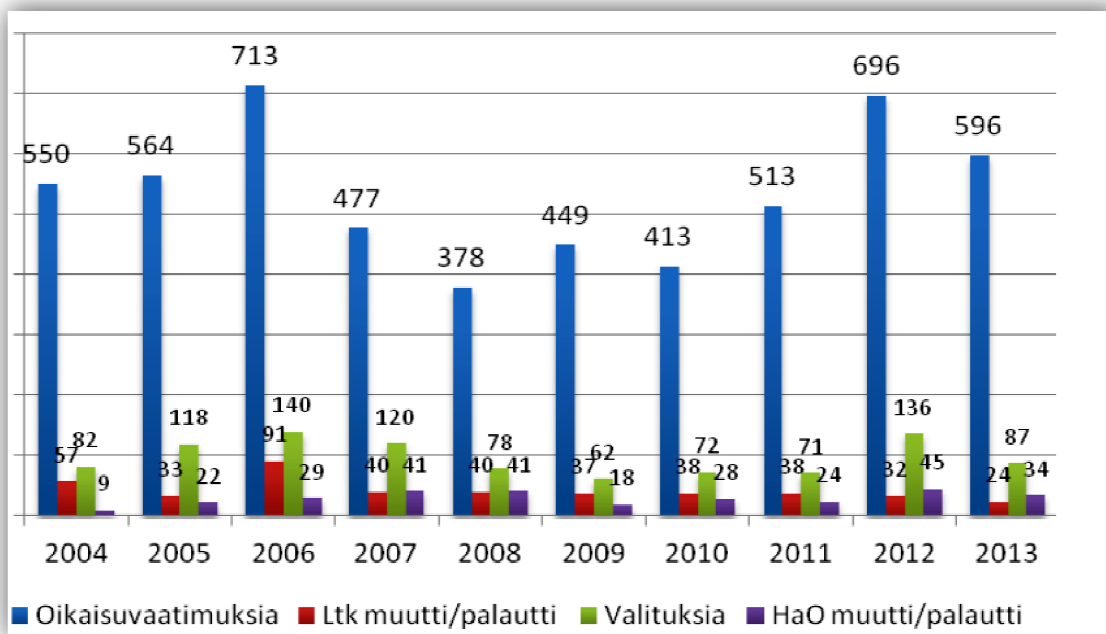
²⁵⁷ Tuori–Kotkas 2008, s. 640–643.

²⁵⁸ Ks. Tuori–Kotkas 2008, s. 644.

²⁵⁹ Ks. lisää Kosken verkkosivuilta: www.koskeverkko.fi – Mikä on Koske? (2.2.2015)

21 kuntaa: Hankasalmi, Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Kannonkoski, Karstula, Kinnula, Kivijärvi, Konnevesi, Kuhmoinen, Kyyjärvi, Laukaa, Luhanka, Muurame, Petäjävesi, Pihtipudas, Saarijärvi, Toivakka, Uurainen, Viitasaari ja Äänekoski. Kunnissa on yhteensä noin 260 000 asukasta.²⁶⁰

Oheisessa kuviossa on havainnollistettu, kuinka paljon Kosken sosiaaliasiamieskunnissa on vuosina 2004–2013 tehty muutoksenhakuja sosiaaliasioissa ja miten nämä muutoksenhaut ovat sittemmin menestyneet (kuvio 2). Kuntien ilmoittamien tietojen mukaan vuonna 2013 lautakunnat käsittelivät yhteensä 596 oikaisuvaatimusta (sata vähemmän kuin edellisvuonna).²⁶¹ Oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin 24 eli 4,0 % (v. 2012 hyväksytyjen osuus 4,6 %). Se, että muutoksenhaku paikallisella tasolla tuotti tulosta aiempaa huonommin, ei kuitenkaan lisännyt valitusten määrää. Vuonna 2013 hallinto-oikeuteen valitettiin selvästi edellisvuotta vähemmän, vain 87 asiassa (v. 2012 valitusten määrä 136). Hallinto-oikeudessa valitukset menestyivät aiempaa paremmin: kokonaan tai osittain hyväksytyjen valitusten osuus nousi jopa 39,1 %:iin (v. 2012 hyväksytyjen osuus 33,8 %).



Kuvio 2. Sosiaaliasioiden muutoksenhaut Kosken sosiaaliasiamieskunnissa vuosina 2004–2013. (Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2013, s. 80.)

²⁶⁰ Ks. kartta *Keski-Suomen väkiluku kunnittain ja seutukunnittain* (LIITE 1).

²⁶¹ Kaiken kaikkiaan oikaisuvaatimuksia tehtiin tässä ilmoitettuja määriä enemmän, mutta osa niistä ei edennyt lautakuntakäsittelyyn vaan tuli hyväksytyksi jo viranhaltijavalmistelussa.

Kuntarajoissa ja asukasmäärissä tapahtuneista muutoksista johtuen kymmenen seurantavuoden tilastot ovat keskenään täysin vertailukelpoisia vain parin viimeisen vuoden osalta. Pitkän aikavälin seurannasta on kuitenkin nähtävissä orastava – mutta vakiintuessaan varsin merkittävä – suunnanmuutos lautakuntien ja hallinto-oikeuksien hyväksymien muutoksenhakujen suhteessa. Vuosina 2004–2011 lautakunnat hyväksyivät oikaisuvaatimuksia enemmän kuin hallinto-oikeus hyväksyi valituksia; kahden viime vuoden aikana luvut ovat kääntyneet toisinpäin. Prosentuaalisesti tarkastellen muutos näyttäytyy vieläkin selvemmin. Esimerkiksi vuonna 2004 lautakunnassa käsiteltyjen oikaisuvaatimusten hyväksymisprosentti 10,4 ei jäänyt kauas hallinto-oikeudessa käsiteltyjen valitusten hyväksymisprosentista 11,0. Ero on valtava verrattuna vuoden 2013 vastaaviin lukuihin: lautakunnassa oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin 4,0 % ja hallinto-oikeudessa valituksista 39,1 %.

Seuraavalla sivulla olevaan taulukkoon on koottu sosiaaliasiamiehen selvityksiin sisältyvien tietojen pohjalta Kosken sosiaaliasiamieskunnissa vuosina 2009–2014 tehtyjen muutoksenhakujen kokonaismäärät sekä hyväksytyjen muutoksenhakujen osuudet kunnittain eriteltynä (taulukko 1). Oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuuden arvioimiseksi on katsottu tarpeelliseksi ulottaa tarkastelu paikallistasoa laajemmalle, joten tiedot on esitetty rinnakkain kaikkien kolmen muutoksenhakuasteen osalta. Mikäli lautakuntien päätöksistä valitetaan paljon ja valitukset menestyvät tuomioistuimissa, voidaan olettaa, että paikallistason linjaukset eivät ole yhdenmukaiset vallitsevan oikeuskäytännön kanssa ja menettelyssä olisi siten korjaamisen varaa.

Taulukkoa tulkittaessa on otettava huomioon, ettei siihen sisälly lainkaan niitä oikaisuvaatimuksia, jotka eivät ole edenneet lautakuntakäsittelyyn asti vaan ovat tulleet hyväksytyiksi jo aiemmin viranhaltijan toimesta. Todennäköistä on, että oikaisuvaatimusten hyväksymisprosentteihin lautakunnissa vaikuttavat jonkin verran kuntien käytännöt sen suhteen, kuinka tiheällä seulalla virheellisiin päätöksiin puututaan viranhaltijavalmistelussa: jos selvimmät virheellisyydet korjataan jo ennen lautakuntavaihetta, lautakunnan hyväksymien oikaisuvaatimusten osuus odotettavasti pienenee. Läheskään kaikki kunnat eivät kuitenkaan tunnu seuraavan viranhaltijan suorittamien itseoikaisujen määrää, joten näiden tapausten ot-

taminen mukaan tilastoon olisi tässä heikentänyt merkittävästi kuntien välisen vertailun luotettavuutta.²⁶² Osa kunnista on kuitenkin toimittanut Kosken sosiaaliamiehelle tiedot viranhaltijan itseoikaisuista vuoden 2012 osalta. Näihin tietoihin voidaan jatkossa viitata, jos sen katsotaan edistävän oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuudesta saatavan kokonaiskuvan muodostumista.

Taulukko 1. Kosken sosiaaliamieskunnissa vuosina 2009–2013 tehtyjen muutoksenhakujen menestyminen lautakuntakäsittelyssä sekä hallintotuomioistuimissa.

2009 - 2013	Oikaisuvaatimukset lautakuntakäsittelyssä			Valitukset hallinto-oikeudessa			Valitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa		
	yht.	hyv.	%	yht.	hyv.	%	yht.	hyv.	%
Hankasalmi	57	2	3,5 %	11	4	36,4 %	1	0	0,0 %
Joutsa	38	2	5,3 %	6	4	66,7 %	-	-	-
Jyväskylä	1857	114	6,1 %	257	101	39,3 %	18	4	22,2 %
Jämsä ja Kuhmoinen	131	9	6,9 %	24	11	45,8 %	4	0	0,0 %
Kinnula	4	0	0,0 %	-	-	-	-	-	-
Konnevesi	4	0	0,0 %	1	1	100,0 %	1	0	0,0 %
Laukaa	182	11	6,0 %	31	8	25,8 %	10	1	10,0 %
Luhanka	3	0	0,0 %	-	-	-	-	-	-
Muurame	51	0	0,0 %	13	2	15,4 %	4	0	0,0 %
Petäjävesi	49	1	2,0 %	12	6	50,0 %	3	3	100,0 %
Pihtipudas	17	1	5,9 %	4	3	75,0 %	1	0	0,0 %
Saarikka	91	8	8,8 %	38	3	7,9 %	3	0	0,0 %
Toivakka	14	1	7,1 %	1	0	0,0 %	-	-	-
Uurainen	11	4	36,4 %	5	0	0,0 %	-	-	-
Viitasaari	56	6	10,7 %	14	6	42,9 %	-	-	-
Äänekoski	93	10	10,8 %	9	1	11,1 %	4	0	0,0 %
YHTEENSÄ:	2658	169	6,4 %	426	150	35,2 %	49	8	16,3 %

Vuosina 2009–2013 kaikista Kosken sosiaaliamieskunnista ylivoimaisesti eniten oikaisuvaatimuksia tehtiin – luonnollisesti – Jyväskylässä (1 857), joka on asukasluvultaan Keski-Suomen suurin kaupunki ja maakunnan keskus. Yli sata oikaisuvaatimusta tehtiin myös Laukaassa (182) sekä Jämsän–Kuhmoisten alueella (131). Muissa kunnissa tehtyjen oikaisuvaatimusten määrä jäi viiden vuoden ajanjaksolla alle sadan. Hyväksytyjen oikaisuvaatimusten osuus kaikista lautakuntakäsittelyyn edenneistä oikaisuvaatimuksista jäi kautta linjan melko alhaiseksi: oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin keskimäärin 6,4 %, tosin kuntien välillä oli hyväksymisprosentteissa paljon hajontaa.²⁶³ Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta pää-

²⁶² Ks. Kosken sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2012, s. 112.

²⁶³ Tarkasteltaessa hyväksymisprosenttien keskiarvoa tulee ottaa huomioon Jyväskylän tilastojen korostuminen keskiarvoa laskettaessa. Kaikista Kosken sosiaaliamiestoiminta-alueella vuosina 2009–2013 tilastoiduista oikaisuvaatimuksista peräti 69,9 % tehtiin Jyväskylässä.

töksestä valitettiin hallinto-oikeuteen yhteensä 426 kertaa, ja valituksista hyväksyttiin 150 eli reilu kolmannes (35,2 %). Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä jatkovalituksista tutkittiin 49 ja hyväksyttiin kahdeksan (16,3 %).

Kosken sosiaaliasiamieskunnat voidaan jakaa kolmeen ryhmään sen perusteella, kuinka tehokkaasti oikaisuvaatimusmenettely niissä tilastojen valossa toimii ja sen myötä kansalaisten oikeusturva toteutuu. A-ryhmän kunnissa oikaisuvaatimusmenettely toimii parhaiten (taulukossa vihreä väri), B-ryhmän kunnissa keskinkertaisesti (keltainen) ja C-ryhmän kunnissa huonoiten (punainen). Muutamaa kuntaa ei tilastollisen otannan suppeuden vuoksi ole perusteltua sijoittaa mihinkään ryhmään. Niiden osalta oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuudesta on mahdollista esittää vain varovaisia arvioita.

A-ryhmän kunnissa oikaisuvaatimusmenettelyn voidaan katsoa toimivan tehokkaasti tai melko tehokkaasti. Tähän ryhmään kuuluvat **Uurainen, Äänekoski, Saarikka**²⁶⁴ ja tietyin varauksin **Viitasaari**. Kuntakohtaisten oikaisuvaatimusten hyväksymisprosenttien vertailussa täysin omassa luokassaan on Uurainen: hyväksytyjen oikaisuvaatimusten osuus kaikista lautakunnassa käsitellyistä oikaisuvaatimuksista oli tarkastelujakson aikana peräti 36,4 %. Otanta on kuitenkin pieni (viidessä vuodessa 11 tehtyä oikaisuvaatimusta, joista neljä hyväksyttiin), joten yksistään tämän perusteella ei voida tehdä kovin varmoja johtopäätöksiä. Äänekoski ja Viitasaari hyväksyivät viiden vuoden ajanjaksolla noin yhden kymmenestä oikaisuvaatimuksesta. Äänekoskella oikaisuvaatimuksia tehtiin 93 ja Viitasaarella 56. Saarikan alueen tilastot koskevat poikkeuksellisesti vain kahta edellisvuotta.²⁶⁵ Tuona aikana 91 tehdystä oikaisuvaatimuksesta hyväksyttiin kahdeksan (8,8 %).

Niin ikään hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden muutoksenhakutilastot kertovat onnistumisesta paikallisella tasolla Äänekoskella ja Saarikan alueella: valtaosa päätöksistä, jotka lautakunnat ovat oikaisuvaatimusten johdosta tehneet, on pysytetty tuomioistuimissa. Verrattaessa Äänekoskea ja Saarikkaa voidaan

²⁶⁴ Saarikka ei ole yksittäinen kunta vaan SoTe-kuntayhtymä. Saarikan muodostavat pohjoisen Keski-Suomen kunnat Kannonkoski, Karstula, Kivijärvi ja Kyyjärvi sekä Saarijärven kaupunki.

²⁶⁵ Saarikka tuli mukaan Kosken sosiaaliasiamiestoimintaan vasta 1.1.2012 alkaen (Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2012, s. 86).

todeta, että lautakunnassa käsiteltyjen oikaisuvaatimusten kokonaismäärien ollessa suurin piirtein samat Saarikan alueen päätöksistä valitettiin hallinto-oikeuteen huomattavasti useammin – kuitenkin siis enimmäkseen tuloksetta. Siitä, johtuuko runsas valitusten määrä Saarikan alueella esimerkiksi oikaisuvaatimus päätösten perustelujen puutteellisuudesta, voidaan esittää vain arvailuja. A-ryhmän kunnista ylimpään oikeusasteeseen eteni vain kourallinen juttuja, ja korkein hallinto-oikeus pysytti poikkeuksetta lautakuntien päätökset.

Edellä pienen otannan vuoksi kyseenalaistettu Uuraisten korkea oikaisuvaatimusten hyväksymisprosentti saa niin ikään tukea hallintotuomioistuimissa käsiteltyjä muutoksenhakuja koskevista tilastoista, joiden mukaan Uuraisten päätöksistä tehdystä viidestä valituksesta ei menestynyt yksikään. Sen sijaan Viitasaaren päätöksistä tehdyt valitukset menestyivät yllättävän suurella prosentilla: 14 valituksesta hallinto-oikeudessa hyväksyttiin kuusi (42,9 %). Viitasaaren osalta oikaisu tilastoja varjostaa myös vuodelta 2012 saatu tieto siitä, ettei ainuttakaan hallintopäätöstä oikaistu kyseisenä vuonna viranhaltijan suorittamana itseoikaisuna.²⁶⁶

Tyydyttävänä – ainakin yleiseen tasoon nähden – oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuutta voidaan pitää **B-ryhmän** kunnissa: **Jyväskylässä, Laukaassa, Jämsässä** ja **Kuhmoisissa**. Hyväksytyjen oikaisuvaatimusten osuus oikaisuvaatimusten kokonaismäärästä oli näissä kunnissa lähellä kaikkien kuntien keskiarvoa (6,4 %). Erityistä huomiota on syytä kiinnittää Jyväskylän lukuihin, koska muutoksenhakujen määrä on Jyväskylässä huomattavan suuri verrattuna muihin Keski-Suomen kuntiin ja tilastollinen otanta siten hyvinkin edustava. Tuloksia voidaan tältä osin pitää varsin luotettavina.

Jyväskylässä lautakuntakäsittelyyn eteni viiden vuoden tarkastelujaksolla 1857 oikaisuvaatimusta, joista hyväksyttiin 114 (6,1 %). Oikaisuvaatimusten hyväksymisprosentti lautakunnassa on kiistatta vaatimaton mutta ei kerro tilanteesta koko totuutta sikäli, että varsinaisen oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolella tapahtuva päätöksen korjaaminen viranhaltijan suorittamana itseoikaisuna vaikuttaa olevan Jyväskylässä sangen yleistä: ainakin vuosien 2012 ja 2013 aikana viranhaltijat ovat

²⁶⁶ Kosken sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2012, s. 104.

korjanneet moninkertaisesti enemmän päätöksiä kuin lautakunnassa on hyväksyty oikaisuvaatimuksia.²⁶⁷ Näin ollen virheellisiin hallintopäätöksiin puuttuminen on Jyväskylässä todellisuudessa paremmalla tasolla, kuin oikaisuvaatimusten lautakuntakäsittelystä kootut tilastot antavat ymmärtää.

Tarkasteltaessa Jyväskylän oikaisuvaatimuspäätöksistä tehtyjä valituksia huomio kiinnittyy siihen, että varsin suuri osa valituksista on menestynyt tuomioistuimissa. Hallinto-oikeuteen tehtiin Jyväskylästä viiden vuoden tarkastelujakson aikana 257 valitusta, joista hyväksyttiin 101 (39,3 %). Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdystä 18 jatkovalituksesta valittajan eduksi ratkaistiin neljä (22,2 %). Vertailun vuoksi todettakoon, että Hämeenlinnan hallinto-oikeus, jonka tuomiopiiri kattaa Keski-Suomen kuntien lisäksi Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen sekä Pirkanmaan kunnat, hyväksyy vuositasolla kaikista sosiaalasioissa tehdyistä valituksista vajaa kolmanneksen (vuonna 2013 noin 31 %).²⁶⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden maanlaajuisesti antamista ratkaisuista valittajalle myönteisiä on yleensä harvempi kuin yksi kymmenestä (vuonna 2013 7,6 %).²⁶⁹ Jyväskylän oikaisuvaatimuspäätösten muuttuminen tuomioistuimissa selvästi keskimääräistä useammin kertonee paitsi siitä, että ensivaiheen hallintopäätöksiin on jäänyt runsaasti virheitä, myös siitä, että virheisiin ei ole jälkikäteen puututtu tarpeeksi tehokkaasti hallintoviranomaisen toimesta.

B-ryhmän kuntiin kuuluvassa Laukaassa tehtiin vuosina 2009–2013 yhteensä 182 oikaisuvaatimusta, joista lautakuntakäsittelystä hyväksyttiin 11 (6,0 %). Jämsän-Kuhmoisten alueella tehdystä 131 oikaisuvaatimuksesta hyväksyttiin yhdeksän (6,9 %). Myös näiden kuntien osalta hallintotuomioistuinten muutoksenhakutilastot antavat viitteitä siitä, ettei oikaisuvaatimusmenettely toimi virheiden korjaamiskeinona läheskään optimaalisella tasolla, vaan useimmiten kansalainen saa oikeussuojaa vasta tuomioistuimessa. Laukaan oikaisuvaatimuspäätöksistä valitettiin hallinto-oikeuteen 31 kertaa, ja kahdeksassa asiassa (25,8 %) valitus hyväksyt-

²⁶⁷ Ks. Kosken sosiaaliamiehen selvitykset vuosilta 2013 (s. 51 ja 78) ja 2012 (s. 53).

²⁶⁸ Vuonna 2013 Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen saapui sosiaalasioissa yhteensä 585 valitusta, joista tätä tutkielmaa kirjoitettaessa on ratkaistu 553 ja vireillä 32 asiaa. Ratkaistuista valituksista 171 (30,9 %) hyväksyttiin. (Hämeenlinnan hallinto-oikeus, sähköposti 2.2.2015.)

²⁶⁹ Vuonna 2013 KHO antoi sosiaalasioissa yhteensä 567 ratkaisua, joista 43 (7,6 %) oli valittajan eduksi (Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2013, s. 36).

tiin. Jämsän–Kuhmoisten alueen päätöksistä tehtiin hallinto-oikeuteen 24 valitusta, joista hyväksyttiin 11 eli liki puolet (45,8 %). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa menestyi Laukaan osalta kymmenestä valituksesta yksi (10,0 %), Jämsän–Kuhmoisten osalta neljästä valituksesta ei ainoakaan (0,0 %).

B-ryhmän kuntiin voidaan oikaisuvaatimusten hyväksymisprosenttien perusteella lukea myös **Joutsa** (5,3 %), **Pihtipudas** (5,9 %) ja **Toivakka** (7,1 %), joiden prosentit olivat niin ikään lähellä keskitasoa. Pihtiputaan ja Toivakan osalta on otettava huomioon, että näissä kunnissa oikaisuvaatimusten kokonaismäärät olivat pienehköjä (alle 20 oikaisuvaatimusta viidessä vuodessa). Joutsassa oikaisuvaatimuksia hyväksyttiin tarkastelujakson aikana kaksi – molemmat samana vuonna – ja Pihtiputaalla sekä Toivakassa ainoastaan yksi. Näiden lukujen perusteella oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuuden arvioiminen kyseisten kuntien osalta on vaikeaa. Joutsan ja Pihtiputaan päätösten korkeat muutosprosentit hallinto-oikeudessa viittaavat kuitenkin siihen, ettei hallinnon asiakkaan oikeussuoja ole paikallistason päätöksenteossa toteutunut toivottavalla tavalla. Joutsan osalta hallinto-oikeus on hyväksynyt neljä kuudesta (66,7 %) ja Pihtiputaan osalta kolme neljästä (75,0 %) valituksesta. Toivakan päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen vain kerran, eikä valitus menestynyt.

Tilastojen valossa tehottomimmalta oikaisuvaatimusmenettely näyttää **C-ryhmän** kunnissa: **Muuramessa**, **Petäjävedellä** ja **Hankasalmella**. Muuramessa lautakunta käsitteli vuosina 2009–2013 yhteensä 51 oikaisuvaatimusta hyväksymättä niistä ainuttakaan (0 %). Petäjävedellä 49 oikaisuvaatimuksesta hyväksyttiin ainoastaan yksi (2,0 %) ja Hankasalmella 57 oikaisuvaatimuksesta kaksi (3,5 %). Petäjäveden oikaisuvaatimuspäätöksistä tehdystä 12 valituksesta hallinto-oikeudessa menestyi jopa puolet (50,0 %) ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdystä kolmesta jatkovalituksesta kaikki (100,0 %). Hankasalmen päätöksistä tehtiin hallinto-oikeuteen 11 valitusta, joista hyväksyttiin neljä (36,4 %), ja Muuramen päätöksistä 13 valitusta, joista hyväksyttiin kaksi (15,4 %). Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei Hankasalmen ja Muuramen päätöksistä valitettu. Hankasalmen osalta tilastoja kaunis-

taa piirun verran vuodelta 2012 oleva tieto, jonka mukaan viranhaltijan itseoikaisuna korjattiin vuoden aikana seitsemän hallintopäätöstä.²⁷⁰

Keski-Suomen pienimpiin kuntiin kuuluvissa **Kinnulassa**, **Konnevedellä** ja **Luhangassa** ei hyväksytty vuosina 2009–2013 lautakuntakäsittelyssä ainuttakaan oikaisuvaatimusta. Luhangan osalta näyttää kuitenkin siltä, että päätöksissä olevia virheitä korjataan tarpeen mukaan viranhaltijan toimesta: vuonna 2012 korjattiin kuusi päätöstä viranhaltijan itseoikaisuna.²⁷¹ Lautakuntakäsittelyyn Kinnulassa, Konnevedellä ja Luhangassa eteni koko tarkastelujakson aikana vain muutamia oikaisuvaatimuksia. Näin niukan aineiston pohjalta oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuuden arvioiminen on lähes mahdotonta. Voidaan kuitenkin pohtia, kuinka todennäköistä on, ettei Kinnulan ja Konneveden kunnissa ilmeisesti tehty viiden vuoden aikana ainuttakaan sellaista oikaisuvaatimusta, joka olisi ollut perusteltua hyväksyä edes osittain. Näiden kuntien "nollalinjan" perusteita horjuttavana yksityiskohtana mainittakoon vielä, että ainoa Konneveden oikaisuvaatimus päätöksensä hallinto-oikeuteen tehty valitus hyväksyttiin. Kinnulan ja Luhangan oikaisuvaatimus päätöksistä ei valitettu.

4.3. Oikaisuvaatimusmenettely Rovaniemellä

Rovaniemen kaupungin sosiaalihuollon asiakkaille sosiaaliasiamiehen palvelut tuottaa Merikratos Sosiaalipalvelut Oy.²⁷² Ostopalvelusopimukseen perustuva järjestelmä on ollut Rovaniemen osalta käytössä 1.1.2011 lähtien. Merikratos²⁷³ on vuonna 1999 perustettu valtakunnallisesti toimiva yritys, joka tarjoaa erilaisia palveluja paitsi kunnille myös yksityisasiakkaille sekä yrityksille. Sosiaali- ja potilasiasiamiespalvelujen lisäksi tarjontaan kuuluu muun muassa lastensuojelun avohuolto- ja sijaishuoltopalveluja, työyhteisöpalveluja sekä lakimiespalveluja.

²⁷⁰ Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2012, s. 41.

²⁷¹ Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2012, s. 76.

²⁷² Sosiaaliasiamiehen raportti vuodesta 2013 Rovaniemen kaupunginhallitukselle, s. 4.

²⁷³ Ks. lisää Merikratoksen verkkosivuilta: www.merikratos.fi – Muut palvelut (2.2.2015).

Merikratoksen sosiaaliasiamiehen raporteissa ei ole voitu käsitellä Rovaniemen kaupungin sosiaalihuollon asiakkaiden muutoksenhakuja asianmukaisessa laajuudessa, sillä kaupunki ei ole toimittanut vuotta 2011 eikä vuotta 2013 koskevia tarvittavia tietoja sosiaaliasiamiehelle määräpäivään mennessä. Vuotta 2012 koskevat tiedot on toimitettu, mutta sitä edeltävän ja seuraavan vuoden tietojen puuttuessa vuosittaisen kehityksen seuraaminen ei ole ollut mahdollista. Sosiaaliasiamiehen raportin mukaan nimenomaan vuosittainen seuranta yhdistettynä tulosten vertaamiseen Merikratoksen asiakaskuntien valtakunnallisiin keskiarvoihin antaisi parhaan kuvan yksittäisen kaupungin sosiaalipalvelujen ja päätöksenteon toimivuudesta.²⁷⁴ Muutoksenhakutietojen toimittamiseen liittyvät ongelmat eivät kuitenkaan koske ainoastaan Rovaniemeä vaan ovat ilmeisesti varsin yleisiä: kaikista Merikratoksen sosiaaliasiamieskunnista vuoden 2013 muutoksenhakutiedot toimitti vain kolmasosa.²⁷⁵

Tarvittavien muutoksenhakutietojen keräämiseksi tätä tutkielmaa varten on otettu yhteyttä Rovaniemen kaupungin johtavaan sosiaalityöntekijään sekä Rovaniemen hallinto-oikeuteen²⁷⁶. Rovaniemen kaupunki on pyynnöstä toimittanut tutkielman tekijälle tarpeelliset tiedot toimeentulotukiasioissa ajanjaksolla 1.1.–30.9.2013 tehdyistä oikaisuvaatimuksista. Hallinto-oikeus on toimittanut vastaavat tiedot valitusten osalta. Lisäksi hallinto-oikeus on oma-aloitteisesti toimittanut toimeentulotukiasioiden muutoksenhakutietoja ajanjaksolta 1.1.–30.6.1999 verrattavaksi tutkielmassa esitettäviin uudempiin tietoihin.

Vaikeasti saatavan aineiston keräämiseksi empiirinen tutkimus on Rovaniemen osalta rajattu koskemaan vain yhtä sosiaalihuollon osa-aluetta, toimeentulotukea. Toimeentulotukiasiat valittiin tutkimuksen kohteeksi ensinnäkin aineiston saatavuuden ja edustavuuden vuoksi: toimeentulotukipäätöksistä tehdään runsaasti oikaisuvaatimuksia. Toiseksi valintaan vaikutti se, että muutoksenhausta toimeentulotukiasioissa oli valmiiksi saatavilla arvokasta vertailuaineistoa 14 vuoden takaa. Aiheen kiinnostavuutta lisää myös Merikratoksen sosiaaliasiamiehen huomio siitä, että vuonna 2013 Rovaniemellä otettiin yhteyttä sosiaa-

²⁷⁴ Sosiaaliasiamiehen raportti vuodesta 2012 Rovaniemen kaupunginhallitukselle, s. 13.

²⁷⁵ Sosiaaliasiamiehen raportti vuodesta 2013 Rovaniemen kaupunginhallitukselle, s. 9.

²⁷⁶ 1.4.2014 lähtien Pohjois-Suomen hallinto-oikeus.

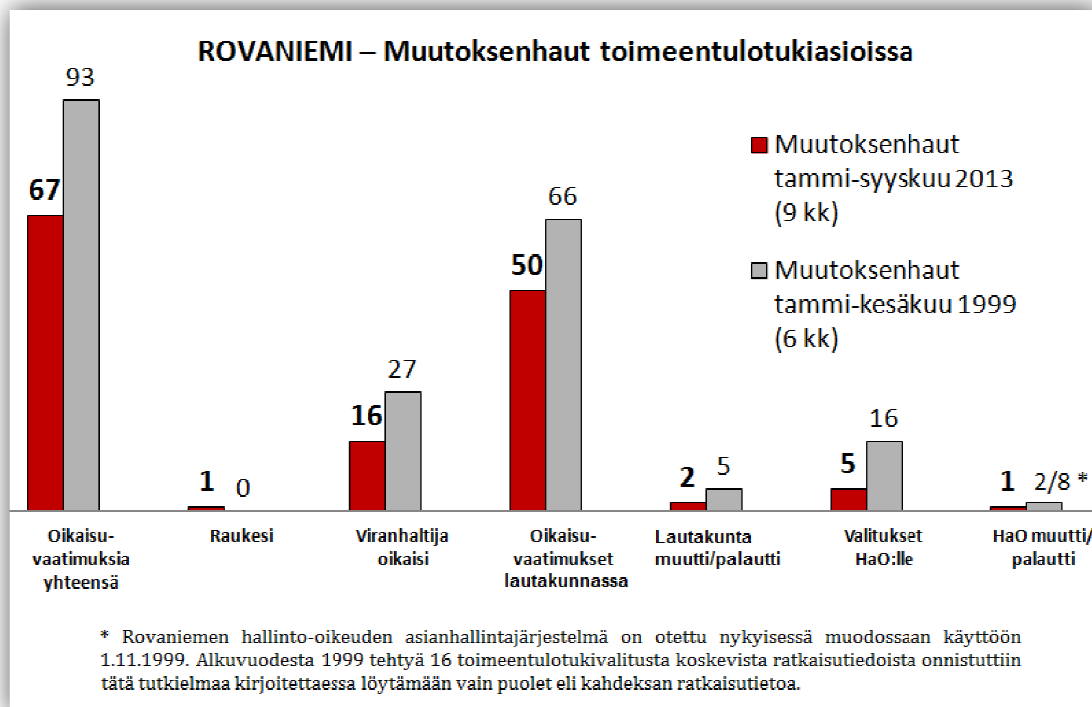
liasiamieheen poikkeuksellisen usein nimenomaan toimeentulotukiasioihin liittyen.²⁷⁷ Valtakunnallisella tasolla Merikratoksen sosiaaliasiamiehelle tulleista asiakasyhteydenotoista toimeentulotukea oli koskenut noin viidesosa (21,92 %), kun taas Rovaniemen yhteydenotoista toimeentulotukea oli koskenut lähes puolet (48,57 %).

Toimeentulotuesta säännellään toimeentulotukilaissa (1412/1997). Muutoksenhakutietojen analysoinnin pohjaksi Rovaniemen kaupungin johtava sosiaalityöntekijä on kertonut toimeentulotukihakemusten käsittelystä seuraavasti: Toimeentulotukipäätöksiä tehdään Rovaniemellä vuosittain noin 20 000. Määrä- ja käsittelyajat ovat toimeentulotukiasioissa tiukat. Päätökset tehdään käytettävissä olevien tietojen perusteella mahdollisimman pikaisesti. Hakemusten kirjallinen käsittely vaikuttaa osaltaan siihen, ettei asiakkaan tilanne tule aina riittävästi selvitettyksi. Toimeentulotuen ohella tarjotaan myös muita sosiaalipalveluja, joita asiakkaat saavat käyttöönsä tarpeensa mukaisesti. Toimeentulotuki yksistään ei ole useinkaan riittävä palvelu, eikä hakijan tilannetta tule pelkistää koskemaan vain taloudellisen tuen myöntämistä.²⁷⁸

Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa on esitetty Rovaniemen kaupungin toimeentulotukiasiakkaiden muutoksenhaut kahdelta ajanjaksolta: tammi–syyskuulta 2013 ja tammi–kesäkuulta 1999 (kuvio 3). Tilastollisessa tulkinnassa tulee ottaa huomioon, etteivät esitetyt luvut ole suoraan vertailukelpoisia keskenään, sillä vuoden 2013 tarkastelujakso on pituudeltaan yhdeksän kuukautta ja vuoden 1999 tarkastelujakso vain kuusi kuukautta.

²⁷⁷ Sosiaaliasiamiehen raportti vuodesta 2013 Rovaniemen kaupunginhallitukselle, s. 11–13.

²⁷⁸ Rovaniemen kaupunki, Sosiaalipalvelut / johtava sosiaalityöntekijä, sähköposti 26.9.2013.



Kuvio 3. Rovaniemen kaupungin toimeentulotukiasiakkaiden muutoksenhaut tammi-syyskuussa 2013 ja tammi-kesäkuussa 1999.

Tammi-syyskuussa 2013 Rovaniemellä toimeentulotukiasioissa tehdystä 67 oikaisuvaatimuksesta yksi (1,5 %) raukesi oikaisuvaatimuksen tekijän peruutettua vaatimuksensa, 16 (23,9 %) johti päätöksen korjaamiseen viranhaltijan toimesta ja 50 (74,6 %) eteni lautakuntakäsittelyyn. Perusturvalautakunnan perusturvajaosto hyväksyi 50 oikaisuvaatimuksesta ainoastaan kaksi (4,0 %): toisessa tapauksessa asia palautettiin viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi riittämättömän selvityksen vuoksi ja toisessa hakijalle määrättiin maksettavaksi lisää toimeentulotukea, koska alkuperäisen päätöksen mukainen takaisinperintä todettiin perusteettomaksi. Jaoston päätöksistä tehtiin Rovaniemen hallinto-oikeuteen viisi valitusta, joista hallinto-oikeus hyväksyi yhden (20,0 %) osittain.

Vastaavasti tammi-kesäkuussa 1999 toimeentulotukiasioissa tehdystä 93 oikaisuvaatimuksesta 27 (29,0 %) johti päätöksen korjaamiseen viranhaltijan toimesta ja 66 (71,0 %) eteni lautakuntakäsittelyyn. Silloinen sosiaali- ja terveyslautakunnan sosiaalipalvelujaosto hyväksyi 66 oikaisuvaatimuksesta viisi (7,6 %), neljä osittain ja yhden kokonaan. Jaoston päätöksistä tehtiin Rovaniemen hallinto-oikeuteen 16 valitusta, joita koskevista ratkaisutiedoista on tätä tutkielmaa kirjoin-

tettaessa ollut käytettävissä puolet eli kahdeksan ratkaisutietoa. Näistä kahdeksasta valituksesta hallinto-oikeus hyväksyi kaksi (25,0 %).

Tarkasteltaessa rinnakkain vuosien 2013 ja 1999 muutoksenhakutietoja havaitaan, että tehtyjen oikaisuvaatimusten kokonaismäärässä on tapahtunut 14 vuoden aikana selvää laskua. Vuonna 2013 yhdeksän kuukauden mittaisella tarkastelujaksolla toimeentulotukea koskevia oikaisuvaatimuksia tehtiin yhteensä 67, kun vuonna 1999 kuuden kuukauden mittaisella tarkastelujaksolla niitä oli tehty peräti 93. Olettaen, että oikaisuvaatimuksia tehtäisiin tasaiseen tahtiin läpi vuoden, laskennalliseksi kokonaismääräksi saadaan vuoden 2013 osalta 89 ja vuoden 1999 osalta 186 oikaisuvaatimusta. Havaintoa tehtyjen oikaisuvaatimusten määrän laskusta tukee myös sosiaaliasiamiehen raporttiin sisältyvä tieto, jonka mukaan vuonna 2012 toimeentulotukiasioissa oikaisuvaatimuksia tehtiin 115.²⁷⁹

Toimeentulotukiasioissa tehtyjen oikaisuvaatimusten määrässä tapahtunut lasku ei näytä vaikuttaneen merkittävästi siihen, miten oikaisuvaatimukset ja mahdolliset myöhemmät muutoksenhaut hallintotuomioistuimessa ovat menestyneet. Tältä osin vuosien 2013 ja 1999 luvut vastaavat hyvin pitkälti toisiaan. Päätöksen korjaaminen viranhaltijan toimesta ennen asian etenemistä lautakuntakäsittelyyn näyttää olleen jonkin verran yleisempää vuoden 1999 tarkastelujaksolla (viranhaltija oikaissut 29,0 %) kuin vuoden 2013 tarkastelujaksolla (viranhaltija oikaissut 23,9 %). Tästä johtuen lautakuntakäsittelyyn edenneiden oikaisuvaatimusten suhteellinen osuus kaikista tehdyistä oikaisuvaatimuksista on ollut vuonna 2013 hienokseltaan suurempi kuin vuonna 1999.

Vaikka lautakuntakäsittelyyn on edennyt vuoden 2013 tarkastelujaksolla suhteellisesti enemmän oikaisuvaatimuksia kuin vuoden 1999 tarkastelujaksolla, lautakunta on hyväksynyt oikaisuvaatimuksia vuonna 2013 harvemmin (2/50 hyväksytty, 4,0 %) verrattuna vuoteen 1999 (5/66 hyväksytty, 7,6 %). Ero on tosin vain muutaman prosenttiyksikön suuruinen, mutta useita kymmeniä tapauksia kattavasta aineistosta laskettuna se herättää kuitenkin perustellun epäilyksen siitä, että lautakunnan linja toimeentulotukiasioita koskevien oikaisuvaatimusten ratkaise-

²⁷⁹ Sosiaaliasiamiehen raportti vuodesta 2012 Rovaniemen kaupunginhallitukselle, s. 13.

misessa on vuosien varrella tiukentunut. Olettamaa linjan tiukentumisesta tukee myös oma arvioni siitä, että viranhaltijan suorittaessa vähemmän oikaisuja lautakunnan käsiteltäväksi päätyy vastaavasti enemmän selkeitäkin virheitä sisältäviä hallintopäätöksiä, minkä tulisi teoriassa johtaa hyväksymisprosentin kasvuun. Näin ei ole kuitenkaan Rovaniemellä käynyt, vaan hyväksymisprosentti on päinvastoin pienentynyt. Edelleen on syytä pohtia, voiko lautakunnan ratkaisulinjan tiukentuminen olla osaltaan vaikuttanut toimentulotukiasioissa tehtyjen oikaisuvaatimusten kokonaismäärän vähenemiseen: heikoiksi tiedetyt menestymismahdollisuudet eivät houkuttele kansalaista ryhtymään muutoksenhakuun.²⁸⁰

Hallinto-oikeudelle tehtyjen valitusten osalta aineisto jää siinä määrin niukaksi – ja asianhallintajärjestelmässä tapahtuneiden muutosten vuoksi osin puutteelliseksi –, että sen perusteella on vaikeaa tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Käytettävissä olevat tiedot kertovat, että vuoden 2013 tarkastelujaksolla hallinto-oikeus hyväksyi toimeentulotukea koskevista valituksista yhden viidestä (20,0 %) ja vuoden 1999 tarkastelujaksolla kaksi kahdeksasta (25,0 %). Lukumääräisesti hallinto-oikeudessa muutettiin vähemmän päätöksiä kuin oikaisuvaatimusvaiheessa.

Tilastollisen otannan kapeudesta huolimatta voidaan todeta, että Rovaniemen kaupungin toimeentulotukipäätökset näyttävät muuttuvan hallinto-oikeudessa silloin tällöin mutta kuitenkin harvemmin kuin Lapin maakunnan alueella tehdyt toimeentulotukipäätökset keskimäärin. Esimerkiksi vuonna 2013 Rovaniemen hallinto-oikeus, jonka tuomiopiiriin kuului Rovaniemen ohella 20 muuta pohjoista kuntaa, hyväksyi kaikista saapuneista toimeentulotukivalituksista peräti 60 %.²⁸¹ Koska Rovaniemen kaupungin toimeentulotukipäätösten muutosprosentti hallinto-oikeudessa näyttää olevan jopa 35–40 prosenttiyksikköä kaikkien toimeentulotukipäätösten muutosprosenttia alhaisempi, lienee turvallista olettaa, että tuomioistuinkäsittelyä edeltävä oikaisuvaatimusmenettely toimii Rovaniemellä tehokkaammin kuin Lapin maakunnan alueella keskimäärin. Valitettavasti muut Lapin

²⁸⁰ Myös KHO:n tutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta osoittaa, etteivät toimeentulotukea koskevat viranhaltijapäätökset yleensä muutu oikaisuvaatimuksen johdosta. Valtaosa kyselyyn vastanneista kunnista (16/20) on ilmoittanut, että vuonna 2007 tehdyistä oikaisuvaatimuksista vain alle 5 % on hyväksytty osittain tai kokonaan (KHO:n tutkimusjulkaisu 1/2009, s. 128).

²⁸¹ Vuonna 2013 Rovaniemen hallinto-oikeuteen saapui toimeentulotukiasioissa yhteensä 25 valitusta, joista hyväksyttiin 15 (60,0 %) ja hylättiin 9 (36,0 %). Yksi valitus (4,0 %) raukesi. (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, sähköposti 10.2.2015.)

kunnat kuin Rovaniemi eivät toimittaneet tutkielman tekijälle oikaisuvaatimustilastojaan, joten kuntien väliseen vertailuun ei ole tässä mahdollisuutta.

Jos Rovaniemen kaupungin oikaisuvaatimustilastoja verrataan edellisessä luvussa esitettyihin Keski-Suomen kuntien oikaisuvaatimustilastoihin, Rovaniemi sijoittuu lautakunnassa käsiteltyjen oikaisuvaatimusten hyväksymisprosentin 4,0 perusteella ryhmään, jonka kunnissa oikaisuvaatimusmenettely vaikuttaa kaikkein tehottomimmalta (C-ryhmä, punainen väri). Rovaniemen ja Keski-Suomen kuntien tulokset eivät kuitenkaan ole suoraan verrannollisia keskenään: Rovaniemen oikaisuvaatimustilastot koskevat ainoastaan toimeentulotukiasioita, kun taas Keski-Suomen kuntien tilastot koskevat kaikkia sosiaalihuollon asiaryhmiä (suurimpana yksittäisenä asiaryhmänä toimeentulotukiasiat).²⁸² Rovaniemen tilastoja tarkasteltaessa tulee myös ottaa huomioon, ettei lautakunnassa hyväksytyjen oikaisuvaatimusten vaatimaton osuus vielä anna täydellistä kuvaa koko oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuudesta, sillä päätöksiä korjataan paljon myös viranhaltijan toimesta.²⁸³

4.4. Viranhaltijan itseoikaisu

Sosiaalihuollon oikaisuvaatimusmenettelyssä lähtökohtana on, että oikaisuvaatimuksen ratkaisee se monijäseninen toimielin – useimmiten sosiaalilautakunta tai perusturvalautakunta –, jonka alainen viranhaltija on tehnyt muutoksenhaunallaisen hallintopäätöksen. Viranhaltija voi myös itse korjata päätöksessä olevan virheen siten, kuin hallintolain 50–53 §:ssä säädetään. Viranhaltijan suorittaman itseoikaisun etuna on, että virheellinen päätös tulee korjatuksi mahdollisimman nopeasti ja joustavasti ilman ylimääräistä byrokratiaa. Menettelyyn liittyy kuitenkin myös eräitä vaaranpaikkoja: tällöin liikutaan kansalaisen oikeusturvan kannalta epäselvällä, harmaalla alueella.

²⁸² Kosken asiamieskunnissa vuonna 2013 tehdyistä oikaisuvaatimuksista noin 52 % eli yli puolet koski toimeentulotukea. (Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2013, s. 79)

²⁸³ Vastaava tilanne kuin Jyväskylässä.

Käytännöt kunnissa vaihtelevat ilmeisesti hyvinkin paljon sen suhteen, kuinka usein oikaisuvaatimuksen kohteena olevaan päätökseen puututaan jo ennen lautakuntakäsittelyä yksittäisen viranhaltijan toimesta. Tarkkoja tilastoja tästä ei ole olemassa. Kun oikaisuvaatimusasioiden tilastointi kunnissa on ylipäätään nihkeää, vielä nihkeämpää tuntuu olevan viranhaltijan suorittamien itseoikaisujen seuranta.

Keski-Suomen kuntien osalta tietoja viranhaltijan suorittamista itseoikaisuihin vuonna 2012 on kerännyt Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen (Kosken) sosiaaliasiamies.²⁸⁴ Enemmistö sosiaaliasiamiehen kyselyyn vastanneista kunnista (10 kpl.) ilmoitti, että itseoikaisun suorittaa sama viranhaltija, joka on tehnyt alkuperäisen hallintopäätöksen. Joissakin kunnissa (5 kpl.) päätöksen tehnyt viranhaltija käsittelee oikaisuasian yhteistyössä toisen viranhaltijan, yleensä esimiehensä kanssa. Viranhaltijan oikaisemien päätösten lukumäärän toimitti ainoastaan kolmasosa kunnista (7/21), ja näissäkin tapauksissa tieto perustui usein viranomaisen arvioon. Kuudessa kunnassa (Hankasalmi, Luhanka, Saarikka, Toivakka, Uurainen, Äänekoski) itseoikaisuja oli tilastoitu tai arvioitu tapahtuneen vuoden aikana alle 10 kertaa. Jyväskylässä luku oli huomattavasti suurempi, 95.

Toisin kuin muut Keski-Suomen kunnat, Jyväskylä on toimittanut sosiaaliasiamiehelle tarkat tiedot viranhaltijan suorittamista itseoikaisuihin kahdelta vuodelta (2012–2013). Oikaisuvaatimusten suuren kokonaismäärän vuoksi tietojen tilastollisesta analysoinnista on myös odotettavissa luotettavia tuloksia, joten niihin on syytä paneutua tarkemmin. Vuonna 2012 Jyväskylässä tehtiin sosiaaliasioissa yhteensä 550 oikaisuvaatimusta, joista 95 (17,3 %) johti muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen korjaamiseen viranhaltijan toimesta. Lautakunnan käsittelyyn edenneistä oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin kyseisenä vuonna ainoastaan 19/455 (4,2 %).²⁸⁵ Vuonna 2013 oikaisuvaatimuksia tehtiin 521 sillä seurauksella, että viranhaltija oikaisi päätöksen 52 tapauksessa (10,0 %). Lautakuntaan edenneistä oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin 13/397 (3,3 %).²⁸⁶

²⁸⁴ Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2012, s. 111–112.

²⁸⁵ Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2012, s. 53.

²⁸⁶ Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2013, s. 51 ja 78. Viranhaltijan itseoikaisujen määrä vuonna 2013 voi olla suurempikin kuin 52. Sosiaaliasiamiehen selvityksessä luvut on ilmoitettu ainoastaan toimeentulotukipäätösten (39) ja vammaispalvelupäätösten (13) osalta.

Tilastot osoittavat, että Jyväskylässä viranhaltijan itseoikaisu on huomattavan yleinen käytäntö: virheellisiä päätöksiä korjataan enimmäkseen viranhaltijan toimesta, kun taas lautakuntakäsittelyssä päätöksistä muuttuu enää murto-osa. Eniten viranhaltijan itseoikaisuja tehtiin toimeentulotuki- ja vammaispalveluasioissa, joissa oikaisuvaatimusten kokonaismääräkin oli suurin. Suhteellisesti sekä lukumäärällisesti eniten viranhaltijat korjasivat toimeentulotukipäätöksiä. Vuonna 2012 toimeentulotukipäätöksistä korjattiin oikaisuvaatimuksen johdosta 83/306 (27,1 %) ja seuraavana vuonna 39/282 (13,8 %).²⁸⁷ Toiseksi eniten korjattiin vammaispalvelupäätöksiä, vuonna 2012 määrä oli 12/215 (5,6 %) ja seuraavana vuonna 13/160 (8,1 %).²⁸⁸

Päätöksen korjaaminen viranhaltijan itseoikaisuna näyttää olevan yleistä myös Rovaniemellä. Rovaniemen kaupungilta saatujen tietojen mukaan tammi-syyskuussa 2013 toimeentulotukiasioissa tehtiin yhteensä 67 oikaisuvaatimusta, joista 16 (23,9 %) johti päätöksen korjaamiseen viranhaltijan toimesta. Lautakunnan käsittelyyn edenneistä oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin vain 2/50 (4,0 %). Tammi-kesäkuussa 1999 viranhaltijan itseoikaisuja tapahtui vieläkin enemmän. Tuolloin toimeentulotukiasioissa tehtiin 93 oikaisuvaatimusta. Viranhaltija korjasi päätöksen 27 tapauksessa (29,0 %), kun taas lautakunnassa käsitellyistä oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin 5/66 (7,6 %).

Perusajatukseltaan viranhaltijan suorittama itseoikaisu vaikuttaa käyttökelpoiselta oikaisukeinolta. Menettelyn nopeudesta ja edullisuudesta hyötyy sekä yksityinen muutoksenhakija että viranomaisen – hallintotuomioistuinten työmäärän vähentymistä suinkaan unohtamatta. Kevennetty menettely tuo kuitenkin mukanaan omat ongelmansa, mikä antaa aihetta pohtia, kuinka hyvin kansalaisen oikeusturva viranhaltijan itseoikaisutilanteissa oikeastaan toteutuu.

Ensiksi huomio kiinnittyy päätöksenteon puolueettomuuteen. Menettely, jossa yksittäinen viranhaltija ratkaisee saman asian toistamiseen, ei näyttäydy ulospäin kovinkaan puolueettomana. Viranhaltijalla on muutoksenhakuvaiheessa väistämättä jo olemassa ennakkokäsitys siitä, kuinka asia tulee ratkaista. Siten ei ole rea-

²⁸⁷ Kosken sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2012, s. 112.

²⁸⁸ Kosken sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2013, s. 51 ja 78.

listista odottaa, että viranhaltija muuttaisi ratkaisuaan muutoin kuin selvien, riidattomien virheiden kohdalla. Vallitsevan laintulkinnan mukaan virkamiehen aiempi osallistuminen asian käsittelyyn ei suoraan johda esteellisyyteen oikaisuvaatimusvaiheessa.²⁸⁹ Hallintolain 6 §:ään sisältyvä objektiviteettiperiaate kuitenkin velvoittaa ottamaan huomioon myös virkamiehen mahdollisen ennakkokäsityksen hallinnollisen päätöksenteon puolueettomuutta vaarantavana seikkana.²⁹⁰

Toiseksi esiin nousee kysymys päätöksentekijän asiantuntemuksesta ja sen myötä päätöksenteon laadusta. Kun viranhaltija käsittelee oikaisuvaatimuksen itsenäisesti tai yhdessä toisen viranhaltijan kanssa, juridisen asiantuntemuksen määrä ei varsinaisesti lisääny suhteessa ensivaiheen päätöksentekoon. Näin ollen päätöksenteon laatu ei myöskään siltä osin parane. Esimerkiksi Van Aerschot on kirjoittanut "sosiaalihuollon oikeusturvavajeesta" ja todennut sen kumpuavan osaltaan siitä, ettei sosiaalityöntekijöillä tai muilla sosiaalihuollon päätöksentekijöillä ole kovin selkeää käsitystä siitä, mitä lainsäädäntö heiltä edellyttää.²⁹¹

Kolmanneksi viranhaltijan itseoikaisuihin näyttää liittyvän varsin huolestuttava yksittäinen piirre, joka pahimmillaan nakertaa koko oikaisuvaatimusjärjestelmän perustaa. Tutkimusaineistosta käy ilmi, ettei itseoikaisun suorittanut viranhaltija ole aina hyväksynyt asiakkaan oikaisuvaatimuksessa esittämiä muutosvaatimuksia kaikilta osin, mistä huolimatta oikaisuvaatimus ei ole enää edennyt lautakuntakäsittelyyn vaan asia on jäänyt sillensä. Lähtökohta on, että oikaisuvaatimusasia tulee käsitellä siinä toimielimessä, jolle se on osoitettu. Jos viranhaltija oma-aloitteisesti toteuttaa vain osan asiakkaan esittämistä korjauksista, asian saattaminen lautakunnan käsiteltäväksi ei voi edellyttää asiakkaalta jälleen uutta oikaisuvaatimusta, tällä kertaa viranhaltijan korjauspäätöksestä. Muutoksenhakuprosessista muodotuisi näin kohtuuttoman pitkä ja raskas. Tällaista menettelyä on pidettävä vähintäänkin hyvän hallinnon vastaisena, mahdollisesti jopa lainvastaisena. Esimerkiksi hallintolain 53 §:n 2 momentista käy välillisesti ilmi, että viranhaltijan korjatessa päätöstä, josta on samaan aikaan vireillä oikaisuvaatimus, oikaisuvaatimusasia py-

²⁸⁹ Ks. Harjula-Prättälä 2012, s. 483. Oikeuskäytännöstä ks. KHO 25.11.1992 T 4266; KHO 8.6.2000 T 1894; KHO 29.2.2000 T 397.

²⁹⁰ Periaatteista oikeusohjeina ks. Hurskainen 2003, s. 159-170.

²⁹¹ Van Aerschot LM 4/2003, s. 1.

syy edelleen vireillä oikaisuvaatimusviranomaisessa, jolle viranhaltijan korjauspäätöskin tulee toimittaa. Oikaisuvaatimusviranomaisen voi tällöin sovittaa oikaisuvaatimuksen käsittelyn korjaamisasian käsittelyyn ja ratkaista ne vaatimukset, joita korjaamisasiassa ei ole hyväksytty.²⁹²

Kosken sosiaaliasiamies on kiinnittänyt huomiota edellä kuvatun kaltaiseen "portinvartijamenettelyyn" Keski-Suomen kunnissa ja tähän liittyen referoinut muutamia kriittisiä asiakasyhteydenottoja.²⁹³ Eräs toimeentulotukiasiakas oli kertonut sosiaaliasiamiehelle seuraavasti (korostukset tutkielman tekijän):

*"Tein oikaisuvaatimuksen minulle X-kuulle tehdystä toimeentulotukipäätöksestä ja osoitin sen jaostolle. Nyt minulle tuli postissa uusi päätös, jossa oli **korjattu osa oikaisuvaatimuksessa mainitsemistani asioista, mutta ei kaikkea**. Uuden päätöksen mukana minulle palautettiin myös itse oikaisuvaatimuskirjelmä. Soitin XX:lle asiasta. Hän sanoi, että "minähän oikaisin jo ne asiat" ja että **jotta oikaisuvaatimus menisi jaostoon, minun tulisi tehdä uusi oikaisuvaatimus tästä uudesta päätöksestä**. Onko tämä toiminta oikein? Eikös oikaisuvaatimuksen tule mennä jaostoon asti, jos molemmat osapuolet eivät ole sopineet muusta? Ja tässä tapauksessahan minun mielipidettäni siihen, onko korjaus riittävä, ei kysyty."*

Toisessa vastaavanlaisessa tapauksessa asiakas oli kertonut Kosken sosiaaliasiamiehelle, että oikaisuvaatimuksen tultua osittain hyväksytyksi sosiaalitoimisto ei ollut enää palauttanut oikaisuvaatimukseen liitettyä alkuperäistä hallintopäätöstä, joka olisi ollut tarpeen jatkomuutoksenhaussa. Kyseinen asiakas oli luonnehtinut oikaisuvaatimusasiansa käsittelyä hankalaksi ja hitaaksi sekä pohtinut, oliko tämä viranomaisen puolelta tarkoituksellista, jotta hän uupuisi ja luopuisi muutoksenhausta. Kolmannessa tapauksessa asiakas oli ottanut yhteyttä sosiaaliasiamieheen, kun hänen tekemänsä oikaisuvaatimus oli hyväksytty vain osittain mutta sosiaalitoimisto oli ilmoittanut, ettei asia etene jaostoon, koska "asia on jo tarkistettu".

Kosken sosiaaliasiamiehen esittämät tiedot viranhaltijan itseoikaisumenettelyn ontuvuudesta Keski-Suomen kunnissa antavat aiheita epäilykselle, että vastaavaa tapahtuu myös muualla Suomessa. Asian tutkimiseksi Rovaniemen osalta on Rova-

²⁹² Ks. Väätänen 2011, s. 478.

²⁹³ Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2011, s. 49.

niemen kaupungilta pyydetty nähtäväksi tutkimusaineiston piiriin kuuluvat, toimeentulotukiasioissa tammi–syyskuussa 2013 tehdyt viranhaltijan korjauspäätökset (16 kpl.). Kaupunki on, joskin hieman vastahakoisesti, luovuttanut pyydetty päätökset niihin liittyvine asiakirjoinen tutkielman tekijän käyttöön tutkimusluvan nojalla. Mainittakoon kuitenkin, että kuuden päätöksen osalta asiakirjoihin ei sisältynyt eikä pyynnöstä huolimatta toimitettu lainkaan asiakkaan toimeentulotukihakemusta, joka olisi ollut tutkimuksellisesti tärkeä lähtötilanteen todentamiseksi asiassa.

Korjauspäätösten lähempi tarkastelu osoittaa, että Keski-Suomesta raportoituja ongelmia viranhaltijan itseoikaisumenettelyssä ilmenee myös Rovaniemellä. Toimeentulotukiasiakkaiden yksityisyyden suojan turvaamiseksi viranhaltijan tekemien korjauspäätösten sisältöjä ei voida käydä tässä yksityiskohtaisesti läpi. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että useammin kuin joka kolmannessa tapauksessa (6/16, 37,5 %) viranhaltija on suorittanut itseoikaisun siten, ettei korjauspäätöksessä ole hyväksytty kaikkia asiakkaan oikaisuvaatimuksessa esittämiä vaatimuksia. Siitä huolimatta, että kaikkiin asiakkaan vaatimuksiin ei ole suostuttu, oikaisuvaatimus ei ole edennyt lautakuntakäsittelyyn.

Aineistosta ei käy ilmi, onko asiakkaille toimitettu uudet oikaisuvaatimusohjeet korjauspäätöstä koskevaa muutoksenhakua varten. Ohjeiden toimittaminen ei kuitenkaan poistaisi sitä tosiasiaa, että kunnassa on menetelty oikaisuvaatimuksen käsittelyssä virheellisesti. On kohtuutonta vaatia, että asiakkaan tulisi tehdä samassa asiassa kaksi oikaisuvaatimusta päästäkseen muutoksenhaussa edes lautakuntavaiheeseen.²⁹⁴ Eräässä Rovaniemen tapauksessa näyttää lisäksi siltä, ettei asiakas ole saanut oikaisuvaatimukseensa lainkaan vastausta päätöksen muodossa, eikä hänellä näin ollen ole ollut jatkossa edes päätöstä, johon voisi hakea muutosta.²⁹⁵ Vastaavanlaiseen viranomaisen huolimattomuuteen on kiinnitetty huomiota myös laillisuusvalvojen toimesta.²⁹⁶

²⁹⁴ Ks. myös Kosken sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2011, s. 49.

²⁹⁵ Tapauksessa asiakkaalla on ollut yhtäaikaisesti vireillä kaksi eri muutoksenhakua, yksi tammi-kuun ja toinen helmi-maaliskuun toimeentulotukipäätöksestä. Tammikuun toimeentulotukipäätöstä koskeva oikaisuvaatimus on edennyt lautakuntakuntaan. Lautakunta on palauttanut asian viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi, ja asiassa on tehty uusi päätös huhtikuussa. Sen sijaan helmi-maaliskuun toimeentulotukipäätöstä koskeva oikaisuvaatimus ei näytä edenneen lautakuntaan, ei-

Viranhaltijan suorittamat itseoikaisut, joihin näyttää liittyvän karkeitakin menettelyvirheitä, ovat yleisiä etenkin toimeentulotukiasioissa. Tässä on havaittavissa mielenkiintoinen yhtymäkohta korkeimman hallinto-oikeuden teettämään tutkimukseen hallintolainkäytön vaikuttavuudesta, jossa on muun muassa todettu hallintotuomioistuimeen valittavien toimeentulotukiasiakkaiden olevan usein tyytymättömiä paitsi alemmassa (muutoksenhaku)viranomaisessa saamaansa asiaratkaisuun myös menettelyyn, jolla heidän asiansa on käsitelty.²⁹⁷ Lisäksi tutkimuksesta käy ilmi, että kunnat ovat järjestäneet henkilöstölleen hallintomenettelyyn liittyvää koulutusta huomattavasti harvemmin kuin toimeentulotukeen liittyvää substanssikoulutusta.²⁹⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimuksen tulokset yhdessä omien tutkimustulosteni kanssa viittaavat siihen, että hallintomenettelysääntösten tuntemus on virkamiesten keskuudessa jossain määrin puutteellista, mihin olisi syytä kiinnittää jatkossa enemmän huomiota.

Yhtä kaikki, viranhaltijan suorittama itseoikaisu voi olla paikallaan silloin, kun hallintopäätöksessä on ilmeinen virhe tai muutoksenhaun aikana on tullut esiin uusia seikkoja, joiden perusteella asia tulee ratkaista eri tavalla. Tehdyn korjauksen jälkeen asiakkaalta tulisi kuitenkin aina tiedustella, onko tämä tyytyväinen muutokseen vai valmistellaanko asia alkuperäisen oikaisuvaatimuksen perusteella lautakuntakäsittelyyn. Jos korjaus tehdään vain osittain asiakkaan toiveiden mukaisesti ja muilta osin muutoksenhaku tyrehtyy viranhaltijan päätökseen, oikeusturva ei toteudu.

kä sen johdosta ole myöskään tehty korjauspäätöstä. Tammikuun toimeentulotuen uudelleen käsitellyt viranhaltija on ainoastaan todennut viraston sisäisessä muistiossa, ettei hänellä ole lisättävää helmi-maaliskuuta koskevaan toimeentulotukipäätökseen.

²⁹⁶ Ks. esim. EOA 17.2.2009 dnro 1041/4/07; AOA 15.10.1996 dnro 1488/4/95.

²⁹⁷ KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009, s. 121.

²⁹⁸ Peräti 83 % (19/23) kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti henkilöstölleen järjestetyn viimeisen kahden vuoden aikana toimeentulotukea koskevaa koulutusta. Sen sijaan hallintomenettelyä koskevaa koulutusta oli viimeisen kahden vuoden aikana järjestetty vain 48 %:ssa (11/23) vastaajakunnista (KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009, s. 134–135).

5. OIKAISUVAATIMUS – TEHOKAS OIKEUSSUOJAKEINO VAI TARPEETON VÄLIVAIHE?

5.1. Oikaisuvaatimuksen tehokkuus oikeussuojakeinona

5.1.1. Tehokkaan oikeussuojakeinon elementeistä

Oikeusturvan ja tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus sisältyy paitsi kansalliseen oikeusjärjestykseen (PL 21 §) myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (artikkelit 6 ja 13), Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (47 artikla) sekä Yhdistyneiden kansakuntien KP-sopimukseen (kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, 2(3) ja 14 artikla). Vaikka oikeussuojakeinojen edellytetään olevan tehokkaita, tehokkuus ei ole erityinen oikeudellinen käsite. Yleiskielessä *tehokas* merkitsee sellaista, 'jolla on tarkoitettu teho tai vaikutus; tehoavaa, vaikuttavaa, tuloksellista'.²⁹⁹ Oikeudellisissa yhteyksissä tehokkuus voi tarkoittaa ainakin oikeuksien tehokasta toteutumista, oikeusjärjestelmän vaikuttavuutta sekä yksittäisen oikeussuojakeinon laatua ja ominaisuuksia.³⁰⁰

Ihmisoikeussopimuksen soveltamista koskevassa oikeuskirjallisuudessa oikeussuojan tehokkuutta on tarkasteltu jakamalla tehokkaan oikeussuojakeinon elementit viiteen kategoriaan: 1) institutionaaliset, 2) aineelliset, 3) toimivaltuuksia koskevat, 4) materiaaliset sekä 5) kumuloituvat tehokkuselementit.³⁰¹ Institutionaalisen tehokkuuden vaatimus edellyttää päätöksentekijältä riittävää itsenäisyyttä asian osapuoliin nähden. Aineellisen tehokkuuden kriteeri tarkoittaa sitä, että vaatimuksen tueksi tulee olla mahdollista esittää aineellisoikeudellisia argumentteja. Toimivaltuuksia koskeva kriteeri liittyy siihen, että viranomaisella tulee olla valta aineellisoikeudellisen loukkauksen korjaamiseen. Materiaalisen tehokkuuden vaatimus edellyttää, että oikeussuojakeino on tosiasiallisesti käyttökelpoinen. Eri oikeussuojakeinojen tehokkuus voi myös kumuloitua, jolloin ne muodostavat yhdessä tehokkaan oikeussuojakeinon tai -järjestelmän. Muun muassa näihin seik-

²⁹⁹ Kielitoimiston sanakirja 2.0. 2008 s.v. *tehokas*.

³⁰⁰ Niemi 2010, s. 261–262. Ks. myös Vääänen 2011, s. 115–124.

³⁰¹ Harris ym. 1995, s. 450–458.

koihin kiinnitetään huomiota tässä tutkielmassa arvioitaessa oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuutta oikeussuojakeinona.

5.1.2. Institutionaalinen tehokkuus

Oikeussuojakeinon institutionaalinen tehokkuus edellyttää päätöksentekijältä riittävää itsenäisyyttä suhteessa asian osapuoliin. Suomalaisessa hallintoprosessissa hallintopäätöksen tehnyt viranomaista ei pidetä muutoksenhakuvaiheessa muodollisesti yksityisen asianosaisen vastapuolena. Voidaan kuitenkin puhua niin sanotusta heikosta kaksiasiansaissausteesta.³⁰² Oikaisuvaatimusmenettelyssä on nähtävissä samankaltainen asetelma kuin varsinaisessa muutoksenhaussa: ensivaiheen hallintopäätös sisältää aina viranomaisen näkemyksen, tulkinnan, päätöksen perusteena olevista seikoista, ja oikaisuvaatimusviranomaisen joutuu – tuomioistuimen tavoin – ottamaan kantaa siihen, onko tuo näkemys oikea.³⁰³

Oikeudenkäymiskaareen (4/1734) sisältyviä tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä valmisteltaessa puolueettomuuden on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä mukaillen katsottu tarkoittavan sekä subjektiivista että objektiivista puolueettomuutta: sen lisäksi, ettei tuomarilla tule olla muodollisia sidonnaisuuksia, lojaliteettisiteitä asian osapuoliin, ennakkokäsitystä tai halua edistää toisen osapuolen etua (*subjektiivinen puolueettomuus*), tuomarin puolueettomuuden on oltava myös yleisesti uskottavaa (*objektiivinen puolueettomuus*). Objektiivisessä puolueettomuudessa kyse on siitä, miltä asiat näyttävät ulospäin, eli syntykö asianosaisille ja yleisölle vaikutelma tuomarin puolueettomuudesta.³⁰⁴

Hallinnon sisäisessä oikaisuvaatimusmenettelyssä oikaisuvaatimuksen ratkaisee joko alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt viranomaisen, hierarkkisesti ylempi viranomaisen tai jokin muu viranomaisen, esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunta.³⁰⁵ Etenkin kunnallisilla erityisaloilla – mukaan lukien sosiaalihuollossa –

³⁰² Vihervuori 2012, s. 165–166.

³⁰³ Ks. Aer 2000, s. 98.

³⁰⁴ HE 78/2000 vp, s. 8–9.

³⁰⁵ Halila DL 1/2013, s. 95.

yleistä on, että oikaisuvaatimuksen ratkaisee se monijäseninen toimielin, jonka alainen viranhaltija on tehnyt oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen. Tällöin ei ole estettä sille, että ensiasteen päätöksen tehnyt viranhaltija toimii oikaisuvaatimusasian valmistelijana ja esittelijänä toimielimessä.³⁰⁶ Koska oikaisuvaatimuskäsittely katsotaan kunnan sisäiseksi hallintomenettelyksi ja saman asian jatkokäsittelyksi, luottamushenkilön tai virkamiehen aiempi osallistuminen asian käsittelyyn ei sinällään johda esteellisyyteen oikaisuvaatimusvaiheessa.³⁰⁷

Se, ettei lainsäätäjällä ole sisällyttänyt toisen asteen esteellisyyttä hallintolain esteellisyyserusteiden luetteloon, on aiheuttanut kritiikkiä. Esimerkiksi Oulun hallinto-oikeus on lausunut, että ensivaiheen päätöksen tehneen virkamiehen osallistumista oikaisuvaatimusmenettelyssä tehtävän päätöksen valmisteluun tai esittelyyn on pidettävä Suomessa yleisesti hyväksytyyn oikaisuvaatimusmenettelyyn muutoksenhakuluonteen ja siihen liittyvien oikeussuoja- ja puolueettomuusnäkökohtien kannalta erittäin ongelmallisena.³⁰⁸ Niin ikään Turun hallinto-oikeus on lausunut, että olisi yleisen oikeustajun, oikeudenmukaisuuden kokemisen ja päätöksenteon uskottavuuden kannalta selkeintä säätää asian aikaisempaan käsittelyvaiheeseen osallistunut henkilö esteelliseksi ottamaan osaa oikaisuvaatimuksen käsittelyyn erityisesti silloin, kun oikaisuvaatimus ratkaistaan eri viranomaisessa kuin alkupe-
räinen hallintopäätös.³⁰⁹

Van Aerschot on sosiaalihuollon oikeusturvaa käsittelevässä artikkelissaan kuvannut hallintoviranomaisen ja asiakkaan välistä suhdetta tietyissä tilanteissa "vastakkainasetteluksi", jossa viranomaisen on viime kädessä aina vahvemmassa asemassa päättäessään lain toimeenpanosta ja tulkinnasta yksittäistapauksissa.³¹⁰ Vanhastaan pelkkä esivallan auktoriteetti on koettu riittäväksi perusteeksi viranomaisen toimien oikeutukselle, kun taas nyky-yhteiskunnassa viranomaisen tulisi voida osoittaa, että ratkaisuun on päädytty hyväksyttävällä tavalla. Auktoriteetti on ikään kuin ansaittava.³¹¹ Nykyisinkin tosin yleiset olettamet viranomaisen toi-

³⁰⁶ Halila-Aer 2011, s. 173–174.

³⁰⁷ HE 226/2009 vp, s. 39–40.

³⁰⁸ OMLS 2009:5, s. 36.

³⁰⁹ OMLS 2009:5, s. 40.

³¹⁰ Van Aerschot LM 4/2003, s. 631–633.

³¹¹ Aer 2000, s. 96–97. Ks. myös Aarnio 1994, s. 104.

mien laillisuudesta (*legaliteettipresumptio*) ja puolueettomuudesta (*objektiviteettipresumptio*) pönkittävät hallinnon valta-asemaa yksityisen oikeusturvan kustannuksella. Jos viranomaisen vastoin olettaa rikkoo asiakkaan oikeusturvaa, oletama voi vaikeuttaa rikkomuksen tai puolueellisen toiminnan paljastamista sekä vastatoimiin ryhtymistä. Van Aerschot korostaakin, että legaliteetti- ja objektiviteettiolettamat sekä viranomaisen ja yksityisen väliset vastakkainasettelut olisi syytä ottaa paremmin huomioon niin päätöksentekoprosessin tarkastelussa kuin oikeusturvan kehittämisessäkin.³¹²

Oman arvioni mukaan päätöksentekijän itsenäisyys asian osapuoliin nähden ja käsittelyn puolueettomuus eivät toteudu oikaisuvaatimusmenettelyssä yleisesti ottaen tyydyttävällä tavalla. Etenkin silloin, jos viranomaisen ja asiakkaan välille on ensivaiheen hallintomenettelyssä syntynyt – vaikka vain asiakkaan silmissä – jonkinlainen vastakkainasettelu, saati sitten suurempi konflikti, asiakkaan kokemukseen käsittelyn oikeudenmukaisuudesta ja puolueettomuudesta voi olennaisesti vaikuttaa se, että sama virkamies pääsee osallistumaan asian ratkaisemiseen uudelleen muutoksenhakuvaiheessa. Paitsi että oikaisuvaatimusmenettely voi näyttää puolueelliselta ja tehottomalta ulospäin, ainakaan sosiaalihuollon oikaisuvaatimusmenettelystä saatujen empiiristen tutkimustulosten perusteella ei ole ollenkaan poissuljettua, etteikö virkamiehen ennakkokäsitys vaikuttaisi ratkaisuun myös tosiasiallisesti.

5.1.3. Aineellinen tehokkuus

Oikeussuojakeinon aineellisessa tehokkuudessa on kyse siitä, että vaatimuksen tuki tulee voida esittää aineellisoikeudellisia, oikeudellisesti merkityksellisiä argumentteja. Tässä suhteessa oikaisuvaatimusviranomaisen tutkimisvalta on laaja. Lähtökohtana on, että oikaisuvaatimuksen johdosta voidaan tutkia sekä päätöksen laillisuus että tarkoituksenmukaisuus.³¹³ Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmää on alun alkaen kehitetty erityisesti massahallinnossa syntyneiden yksinkertaisten ja

³¹² Van Aerschot LM 4/2003, s. 632–633.

³¹³ HE 226/2009 vp, s. 38. Ks. myös Mäenpää 2013, s. 586; Halila–Aer 2011, 122–124.

selkeiden virheiden korjaamiskeinoksi, järjestelmän piirissä voidaan nykyisin ratkaista myös muuntyyppisiä asioita, jopa laintulkintaa edellyttäviä oikeusriitoja.³¹⁴ Käytännössä se, kuinka vaikeita oikeusriitoja oikaisuvaatimusmenettelyssä ryhdytään ratkomaan ja kuinka onnistuneeseen lopputulokseen päädytään, riippune pitkälti oikaisuvaatimusviranomaisen erityisalaan liittyvästä mutta myös juridisesta asiantuntemuksesta. Esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunnan vahvuuksiin kuuluu ratkaisutoiminnan asiantuntemusta edistävä, erikoistunut tehtäväjako.³¹⁵

Oikaisuvaatimusjärjestelmän tarkoituksena on, että muutoksenhakijan vaatimukset ja niiden perusteet tutkitaan mahdollisimman kattavasti jo oikaisuvaatimusvaiheessa.³¹⁶ Oikaisuvaatimusmenettelyn muutoksenhakuluonne rajaa oikaisuvaatimusviranomaisen tutkimisvaltaa siten, että menettelyn kohde määräytyy lähtökohtaisesti suhteessa alkuperäiseen hallintopäätökseen ja siihen vaadittuihin muutoksiin.³¹⁷ Vastaavasti jatkomuutoksenhaussa hallintotuomioistuimessa lähtökohdiana on, että tuomioistuin käsittelee valituksen johdosta asian siinä laajuudessa, jossa asia on ratkaistu oikaisuvaatuspäätöksellä. Uusien vaatimusten ja perusteiden esittämistä oikaisuvaatuspäätöksestä valitettaessa ei kuitenkaan ole rajoitettu samalla tavoin kuin valituksen muuttamista sääntelevässä hallintolainkäyttölain 27 §:ssä. Oikaisuvaatimuksen ja valituksen suhdetta sääntelevä hallintolainkäyttölain 26 a § on luonteeltaan lähinnä informoiva.³¹⁸

Yksi oikaisuvaatimuksen eduista on sen menettelyllinen joustavuus, joka osaltaan edesauttaa oikaisuvaatimuksen tekijän aineellisten vaatimusten saattamista viranomaisen tietoon. Koska menettelyn muotovaatimuksilla katsotaan olevan ennen kaikkea yksityisen oikeusturvaa edistävä tehtävä, viranomaisen tulee palveluperiaatetta noudattaen tarvittaessa joustaa ja auttaa asiakasta saamaan asiansa käsitellyksi tämän tarkoittamalla tavalla.³¹⁹ Hallintolaissa säädetään ensinnäkin viranomaisen velvollisuudesta kehottaa asiakasta puutteellisen tai epäselvän asiakirjan täydentämiseen (HL 22.1 §), minkä lisäksi oikaisuvaatimusmenettely kuuluu vi-

³¹⁴ HE 226/2009 vp, s. 41.

³¹⁵ Myrsky-Räbinä 2011, s. 21; Halila 2006b, s. 60.

³¹⁶ HE 226/2009 vp, s. 63.

³¹⁷ HE 226/2009 vp, s. 44. Ks. myös Halila-Aer 2011, s. 57.

³¹⁸ HE 226/2009 vp, s. 41 ja 62–64. Ks. myös Halila-Aer 2011, s. 58–60.

³¹⁹ HE 226/2009 vp, s. 57–58.

ranomaisen neuvontavelvollisuuden piiriin (HL 8 §). Näin ollen viranomaisen tulee tarpeen mukaan antaa asiakkaalle oikaisuvaatimusasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta voi koskea paitsi menettelyllisiä myös aineellisia seikkoja, kuitenkin niin, ettei kyse ole suoranaisesta asiakkaan avustamisesta.³²⁰

Pienenä puutteena voidaan tässä yhteydessä nostaa esiin se, ettei oikaisuvaatimuksen tekijällä ole mahdollisuutta saada oikaisuvaatimusmenettelystä aiheutuneita kuluja korvatuiksi (HL 64 §). Koska oikaisuvaatimuksen on selkeästi todettu muodostavan hallintoasian elinkaareissa muutoksenhaun ensimmäisen vaiheen ja muutoksenhakijan vaatimukset perusteineen on tarkoitettu tutkittavaksi mahdollisimman kattavasti nimenomaan oikaisuvaatimusvaiheessa, ei voida pitää täysin riittävänä sitä, että oikaisuvaatimuskirjelmän laatiminen jää pelkästään muutoksenhakijan oman asiantuntemuksen ja viranomaisen neuvontavelvollisuuden vaaraan.³²¹

Oikaisuvaatimuksen laatimisesta syntyneet kulut eivät voi tulla korvattaviksi myöskään myöhemmin valitusasian yhteydessä, sillä hallintolainkäyttölain mukainen kulujen korvaaminen koskee säännöksen sanamuodon mukaan ainoastaan oikeudenkäyntikuluja (HLL 74 §). Oikaisuvaatimuskirjelmän laatu vaikuttaa paitsi siihen, että muutoksenhakuasia saadaan vireille tarkoitettussa muodossa ja laajuudessa, myös siihen, että muutoksenhaku menestyy toivotulla tavalla.³²² Pahimmasa tapauksessa taitamattomuus oikaisuvaatimusvaiheessa voi heikentää asianosaisen oikeusturvaa jatkonkin osalta sikäli, ettei hallinto-oikeus toisen asteen muutoksenhakuelimenä voi oma-aloitteisesti tutkia ensiasteen päätöstä laajemmin, kuin miltä osin asia on käsitelty oikaisuvaatimusmenettelyssä.

³²⁰ Halila–Aer 2011, s. 125–126.

³²¹ Ks. OMML 78/2010, s. 13; HE 226/2009 vp, s. 63. Ks. myös Halila 2006b, s. 85–86.

³²² Esimerkiksi Myrsky (DL 3/2007, s. 364) on todennut verotuksen muutoksenhakua koskevassa artikkelissaan, että hyvin laadittu muutoksenhakukirjelmä johtaa suotuisampaan lopputulokseen kuin huonosti laadittu kirjelmä.

5.1.4. Viranomaisen toimivaltuuksiin liittyvä tehokkuus

Tehokas oikeussuojakeino ei merkitse sitä, että asianosaisen vaatimus olisi aina hyväksyttävä. Tehokkuus edellyttää kuitenkin, että aineellisoikeudellisen loukkauksen todetessaan viranomaisella on valta korjata se. Oikaisuvaatimusmenettelyssä ensiasteen hallintopäätöstä voidaan tarvittaessa muuttaa tai päätös voidaan kumota osittain taikka kokonaan (HL 49 g §). Oikaisuvaatimusviranomaisen ratkaisuvaihtoehdot ovat yhtä laajat kuin valitusasiaa käsittelevän hallintotuomioistuimen.³²³ Lisäksi oikaisuvaatimusviranomainen voi oma-aloitteisesti korjata sellaisenkin päätöksessä havaitsemansa virheen, johon oikaisuvaatimuksen tekijä ei ole vedonnut (HL 49 g §).³²⁴ Viranomaisen toimivaltuuksien suhteen oikaisuvaatimus on siten selkeästi tehokkaampi oikeussuojakeino kuin esimerkiksi hallintokantelu tai muistutus, jotka eivät voi välittömästi johtaa lainvastaisenkaan päätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen.³²⁵

Oikeussuojakeinon tehokkuuden kannalta merkitystä on saavutettavissa olevan lopullisen ratkaisun ohella myös sillä, että viranomaisella on valta päättää riittävästä väliaikaisista turvaamistoimista käsittelyn aikana. Myös tämä tehokkuuden elementti toteutuu oikaisuvaatimusmenettelyssä. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi kieltää oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi (HL 49 f §). Parhaillaan eduskunnassa vireillä olevassa hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp) oikaisuvaatimusmenettelyn täytäntöönpanosäännöstä on ehdotettu täsmennettäväksi siten, ettei päätöstä, johon saa vaatia oikaisua, saa panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Ehdotettu lisäys ei muuttaisi vallitsevaa käytäntöä mutta selkeyttäisi sääntelyä oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon.³²⁶

³²³ Halila–Aer 2011, s. 215.

³²⁴ Ks. Halila–Aer 2011, s. 58.

³²⁵ Tuori–Kotkas 2008, s. 640–644. Ks. myös Lohiniva–Kerkelä 2004, s. 185–190. Kosken sosiaaliamiehen mukaan muistutuksia olisi sosiaalihuollon asiakkailta saadusta palvelu- ja kohtelupalautteesta päätellen tarvetta tehdä enemmänkin kuin niitä on käytännössä tehty. Osa asiakkaista on kertonut jättäneensä muistutuksen tekemättä, koska ei usko muistutuksella olevan vaikutusta tai pelkää vaikutuksen olevan negatiivinen eli kustautuvan jatkossa palvelun huononemisenä (Kosken sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2013, s. 85).

³²⁶ HE 230/2014 vp, s. 57.

Perinteisen käsityksen mukaan hallintoviranomaisen päätehtävä ei kuitenkaan ole jakaa oikeutta vaan toteuttaa institutionaaliset päämääränsä. Voidaan jopa ajatella, että hallinto ei ole ensisijaisesti sitoutunut laillisuuden ideaaliin, päinvastoin kuin tuomioistuimet.³²⁷ Suomen oikeusjärjestyksessä vaatimus hallinnon lainalaisuudesta sisältyy perustuslakiin (PL 2.3 §) ja ilmenee alemmanasteisessakin lainsäädännössä, mutta hallinnolla on myös omat, yleisen edun ja julkisen intressin edistämiseen liittyvät tehtävänsä.³²⁸ Oikeuslähteiden lisäksi hallintotoiminnassa sovelletaan paljon niin sanottuja virallislähteitä, joita ovat muun muassa hallinnolliset normit, määrärahapäätökset, suunnitelmat sekä hallintoelinten johtamista ja valvontaa toteuttava hallinnollinen ohjaus.³²⁹ Etenkin sosiaaioikeuden alalla viranomaisnormit ohjaavat hallinnollista päätöksentekoa kenties jopa merkittävämmiin kuin lainsäädäntö.³³⁰

Kullan mukaan hallintomenettelyä ohjaa myös hallintokäytäntö: rutiiniasioissa virkamies ei yleensä pohdi, mitä laissa säädetään, vaan toimii vakiintuneen käytännön mukaisesti.³³¹ Vakiintunut käytäntö ei kuitenkaan ole tae siitä, että menettely olisi hyvän hallinnon – tai viime kädessä edes lain – mukaista. Esimerkiksi Kuusikko on todennut, että viranomaisella voi olla systemaattisiakin toimintatapoja, jotka eivät täytä hyvän hallinnon tunnusmerkkejä.³³²

Virallislähteillä ja vakiintuneella hallintokäytännöllä ei ole mahdollista rajoittaa oikeuslähteen soveltamista: ne eivät riitä perusteeksi laista poikkeamiselle. Esimerkiksi tietty sosiaalinen etu tulisi myöntää tai palvelu järjestää siihen lain mukaan oikeutetuille henkilöille, vaikka talousarviossa ei olisi varattu tarkoitukseen riittävää määrärahaa tai hallinnollisessa toimintasuunnitelmassa ei olisi varauduttu palvelun toteuttamiseen.³³³ Oikeuslähteiden ja niissä viranomaiselle määriteltyjen toimivaltuuksien muodollisella etusijalla virallislähteisiin ja vakiintuneeseen

³²⁷ Selznick ym. 1969, s. 16.

³²⁸ Ks. Laakso ym. 2006, s. 37–39; Van Aerschot LM 4/2003, s. 620.

³²⁹ Mäenpää 2013, s. 129. Ks. esim. Rovaniemen kaupungin perusturvalautakunnan toimeentulotukiohje (27.3.2013, § 38).

³³⁰ Tuori LM 2/1997, s. 8.

³³¹ Kulla 2012, s. 55.

³³² Kuusikko 2011, s. 544.

³³³ Mäenpää 2013, s. 129 ja 132; Kulla 2012, s. 55. Välitöntä juridista vaikutusta hallintokäytännön vakiintuneisuudella saattaa olla arvioitaessa menettelyn lainmukaisuutta yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta (ks. Eoak 25.5.2001 dnro 1994/4/99).

käytäntöön nähden ei kuitenkaan ole merkitystä käytännössä, jos lakia soveltava virkamies ei tunne lakia tai toteuttaa lain sijaan muita päämääriä, kuten säästöavoitteita. Voidaankin pohtia, onko esimerkiksi kuntien kiristynyt taloustilanne osasyy siihen, että sosiaalihuollon oikaisuvaatimusten hyväksymisprosentit ovat – ainakin Keski-Suomen kuntia koskevan empiirisen tutkimusaineiston perusteella – olleet viimeisen kymmenen vuoden aikana selvästi laskusuunnassa. Näin ei tietenkään saisi olla. Viimeistään oikaisuvaatimusvaiheessa viranomaisen tulisi keskittyä oikeusturvan antamiseen siten, että ensivaiheen päätöksentekoon mahdollisesti vaikuttaneet hallinnolliset tarkoituserät jäisivät taka-alalle.³³⁴

Korkeimman hallinto-oikeuden teettämän tutkimuksen mukaan epävarmuutta liittyy myös virkamiesten laintuntemukseen. Esimerkiksi toimeentulotukilakia piti "suhteellisen selkeänä" vain puolet (50 %) kyselyyn vastanneista toimeentulotukiasioita käsittelevistä viranhaltijoista. Loput vastaajista pitivät lakia joko "osittain tulkinnanvaraisena" (46 %) tai "hankalasti tulkittavana" (4 %).³³⁵ Kysyttäessä oikaisuvaatimus päätösten tekemistä vaikeuttavia seikkoja niin ikään toimeentulotukiasioissa yleisimpiä vastauksia olivat – puutteellisten oikaisuvaatimus kirjelmien ohella (mainittiin 42 %:ssa vastauksista) – oikaisuvaatimuksia käsittelevien luottamushenkilöiden tiedoissa ja taidoissa olevat puutteet (mainittiin 42 % vastauksista) sekä sovellettavien säännösten monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus (mainittiin 38 % vastauksista). Vastausten perusteella voidaankin päätellä, ettei luottamushenkilöiden osaaminen aina riitä oikeudellisen ratkaisun tekemiseen tulkinnanvaraisessa tilanteessa.³³⁶

5.1.5. Materiaalinen tehokkuus

Materiaalisen tehokkuuden vaatimus edellyttää oikeussuojakeinolta todellista käyttökelpoisuutta: pelkkä teoreettinen käyttömahdollisuus ei ole riittävä, vaan oikeussuojakeinon tulee tarjota reaalin mahdollisuus esillä olevan asian tutkimiseen. Oikaisuvaatimusjärjestelmän perusidea tukee järjestelmän käytettävyyttä

³³⁴ HE 226/2009 vp, s. 7.

³³⁵ KHO:n tutkimusjulkaisu 1/2009, s. 139.

³³⁶ KHO:n tutkimusjulkaisu 1/2009, s. 145–146.

erittäin vahvasti. Parhaimmillaan oikaisuvaatimusmenettely on nopeaa, joustavaa ja edullista.³³⁷ Myös oikeuskäytännöstä löytyy eri hallinnonaloilta lukuisia esimerkkejä siitä, miten päätöstä rasittava virhe on oikaisuvaatimuksen johdosta korjattu. Vaikka oikaisuvaatimus ei johtaisikaan ensivaiheen päätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen, lähtökohtana on, että oikaisuvaatimusvaiheessa asia selvitetään paremmin kuin edellisessä vaiheessa ja oikaisuvaatimus päätökseen liitetään yksilölliset perustelut. Näillä seikoilla on merkitystä erityisesti massahallinnossa. Riittävästi perusteltu, hylkääväkin oikaisuvaatimus päätös voi saada aikaan sen, ettei asiakas koe jatkomuutoksenhakuun enää olevan tarvetta.³³⁸

Käytännössä oikaisuvaatimusmenettelyn materiaallinen tehokkuus ei aina toteudu toivottavalla tavalla. Esimerkiksi sosiaalihuollon oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan empiirisen tutkimuksen tulokset osoittavat, että muutoksenhaun menestymismahdollisuudet oikaisuvaatimusmenettelyssä ovat sangen heikot. Myöskään olettamalle oikaisuvaatimus päätöksen yksilöllisemmistä ja laajemmista perusteluista ei välttämättä löydy todellisuudessa katetta. Vaikka perusteluvellisuutta on oikaisuvaatimusasioissa korostettu ensivaiheen päätöksentekoon nähden, valittavan usein oikaisuvaatimuksen johdosta annetussa päätöksessä on ainoastaan viitattu ensimmäisen päätöksen perusteluihin.³³⁹ Tämä on lain puitteissa sallittua, jos oikaisuvaatimusasiassa on päädytty samaan lopputulokseen kuin ensivaiheen päätöksessä. Tällöinkin edellytyksenä on, ettei oikaisuvaatimuksen tekijä ole nimenomaan kiistänyt alkuperäisen päätöksen perustelujen oikeellisuutta eikä esittänyt oikaisuvaatimuksessaan sellaista vaatimusta tai uutta selvitystä, jota tulisi arvioida erikseen oikaisuvaatimus päätöksessä. Perusteluihin viittaamisellakin on siten omat oikeusturvanäkökohtiin perustuvat rajansa.³⁴⁰

Vireillä olevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp) oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista perustellaan muun muassa toteamalla yksioikoisesti, ettei hallintotuomioistuinten resursseja ole käytännössä mahdollista lisätä. Näin ollen tavoitteena on siirtää painopistettä hallintoasioiden muutoksenhaussa mahdolli-

³³⁷ Halila DL 1/2013, s. 96.

³³⁸ HE 226/2009 vp, s. 46; HE 230/2014 vp, s. 48. Ks. myös Halila DL 1/2013, s. 96.

³³⁹ Väite perustuu omaan työkokemukseeni Rovaniemen hallinto-oikeudessa.

³⁴⁰ HE 226/2009 vp, s. 60.

simman varhaiseen asian käsittelyn vaiheeseen, mikä esityksen mukaan paitsi parantaisi hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä myös lyhentäisi muutoksenhaun kokonaiskestoa.³⁴¹ Perustelujen logiikka ei vakuuta. Ensinnäkin herää kysymys, mihin perustuu väite, ettei hallintotuomioistuinten resursseja ole mahdollista lisätä.³⁴² Eikö muutoksenhaun painopisteen siirtäminen hallintolainkäytöstä hallinnon sisäisen muutoksenhaun piiriin vastaavasti edellytä resurssien lisäämistä hallinnossa? Ellei resursseja lisätä lainkaan, miten käy jatkossa asioiden käsittelyaikojen sekä päätösten laadun? Esimerkiksi Väättänen on todennut, että viranomaisten resurssien minimoiminen kustannustehokkuuden nimissä voi johtaa ratkaisujen tason heikkenemiseen ja sen myötä kansalaisten viranomaistoimintaa kohtaan tunteen luottamuksen menettämiseen, mikä taas lisää tarvetta ja hakukkuutta muutoksenhakuun.³⁴³

Oikaisuvaatimusmenettelyn toimiessa tarkoitetulla tavalla se kiistatta lyhentää muutoksenhaun kokonaiskestoa. Jos taas päätökset eivät oikaisuvaatimusmenettelyssä harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta muutu vaan asiakas joutuu joka tapauksessa turvautumaan tuomioistuinmenettelyyn, muutoksenhaun kokonaiskesto päinvastoin pitenee: korkeimpaan hallinto-oikeuteen päädyttäessä ollaan pisimillään jo asian elinkaaren neljännessä vaiheessa. Mahdollista on myös, että tuomioistuimen palautettua asian hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi viranomaisen korjaa päätöstä niin vähän, ettei asiakkaalla ole muuta mahdollisuutta kuin käynnistää koko muutoksenhakuprosessi alusta alkaen uudelleen.³⁴⁴

5.1.6. Kumuloituvat tehokkuselementit

Kumuloituvista tehokkuselementeistä voidaan puhua silloin, kun useat oikeussuojakeinot yhdessä muodostavat tehokkaan oikeussuojakeinon tai -järjestelmän. Hallintopäätökseen voidaan yleensä hakea muutosta useassa vaiheessa. Oi-

³⁴¹ HE 230/2014 vp, s. 41.

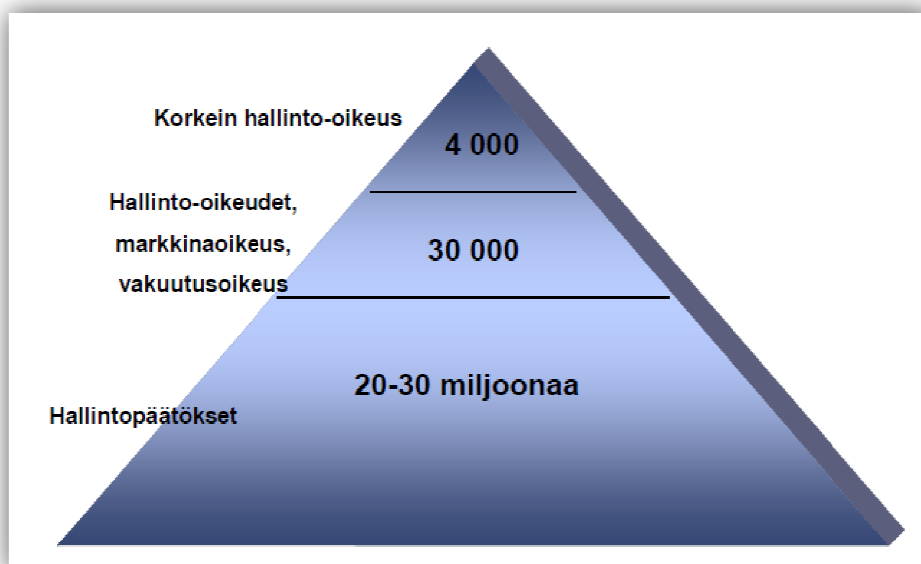
³⁴² Vuoden 2013 talousarviossa koko oikeusministeriön hallinnonalan osuus valtion menoista oli noin 1,6 % ja kaikkien hallintotuomioistuinten osuus ainoastaan 0,1 %. Luvut kuvaavat hyvin, kuinka vähin resurssein oikeusturvaa joudutaan tuottamaan (Hallinto-oikeuksien toimintakertomus 2013, s. 24).

³⁴³ Väättänen 2011, s. 135–136. Ks. myös Halila DL 4/2006, s. 647.

³⁴⁴ Ks. Kosken sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2012, s. 128.

kaisuvaatimus hallintoviranomaiselle on monessa asiaryhmässä muutoksenhaun ensimmäinen vaihe. Hallintopäätökseen tai oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, ja hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan tavallisesti vielä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näistä päävaiheista muodostuu hallintoasian elinkaari. Oikeussuojan tarpeeseen kulloisessakin vaiheessa vaikuttaa asian laadun ohella se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu asian elinkaaren muissa vaiheissa.³⁴⁵

Julkisen vallan käyttöä sisältäviä, muutoksenhakukelpoisia päätöksiä tehdään ensiasteen hallinnossa vuositasolla arviolta 20–30 miljoonaa, mistä muodostuu "hallintopyramidin" perusta (kuvio 4). Hallinnon sisäisten oikaisumenettelyjen jälkeen hallintotuomioistuimiin etenee noin 30 000 asiaa ja pyramidin huipulle, korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 4 000 asiaa vuodessa.³⁴⁶ Vaikka hallintotuomioistuimissa ratkaistavien muutoksenhakuasioiden määrät eivät ole suhteellisesti korkeita verrattuna ensiasteen hallintopäätösten määrään, absoluuttisina lukuina ne ovat kuitenkin suuria. Yleisten tuomioistuinten tavoin hallintotuomioistuimetkin joutuvat kamppailemaan täyttääkseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeudenkäynnin kohtuulliselle kestolle asettamat vaatimukset.³⁴⁷



Kuvio 4. Vuosittaiset asiamäärät ensiasteen hallinnossa ja hallintotuomioistuimissa. (KHO:n tutkimusjulkaisu 1/2009, s. 32.)

³⁴⁵ OMMML 78/2010, s. 13.

³⁴⁶ KHO:n tutkimusjulkaisu 1/2009, s. 4.

³⁴⁷ Halila DL 1/2013, s. 93.

Parastaikaa eduskunnan käsiteltävänä olevassa lainsäädäntöhankkeessa (HE 230/2014 vp) oikeussuojajärjestelmän toimintaa pyritään tehostamaan laajentamalla korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmää samanaikaisesti, kun muutoksenhakuasian elinkaaren toisessa päässä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa kasvatetaan.³⁴⁸ Ehdotus noudattelee pitkälti yleiseurooppalaisia linjauksia perustamalla näkemykseen, ettei oikeusturvan parantaminen automaattisesti tarkoita tuomioistuinaiteiden lisäämistä. Moniportainen tuomioistuinaorganisaatio voi päinvastoin johtaa ongelmiin muutoksenhaun ajallisessa tehokkuudessa. Oikeusturvan parantamiseksi tulisikin ennen kaikkea kiinnittää huomiota oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen kokonaisuutena.³⁴⁹

Esimerkiksi Ruotsin ja Saksan ylimmät hallintotuomioistuimet toimivat yleisen valituslupajärjestelmän pohjalta. Sen sijaan Ranskan hallintoprosessissa valituslupajärjestelmää ei ole. Kaikissa näissä maissa on jossain muodossa käytössä hallinnon sisäinen oikaisumenettely.³⁵⁰ Kansainvälisellä tasolla merkittävää on, ettei ihmisoikeustuomioistuinkaan ole ratkaisukäytännössään edellyttänyt valitusasian täysimääräistä käsittelyä kahdessa tuomioistuinaiteessa, vaikka se muutoin onkin painottanut tuomioistuimeen pääsyn (*access to court*) merkitystä osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.³⁵¹ Tähän nähden Suomen nykyinen malli, jossa valituslupajärjestelmän osittaisesta olemassaolosta huolimatta pääsääntönä edelleen on muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, antaa tuomioistuimeen pääsystä minimivaatimusta paremman oikeusturvan.³⁵²

On ymmärrettävää, että etenkin taloudellisesti vaikeina aikoina paineet oikeuslaitoksenkin toiminnan tehostamiseksi ovat kovat. Hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun painopisteen siirtäminen mahdollisimman varhaiseen vaiheeseen asian käsittelyssä siten, että samanaikaisesti laajennetaan sekä oikaisuvaatimusjärjestelmää että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmää, vaikuttaa päällisin puolin hyvältä ratkaisulta. Sen lisäksi, että oikaisuvaatimusjärjestelmä seuloo osan hallinnossa esiintyvistä erimielisyyksistä ja siten vähentää tuomioistuihin

³⁴⁸ Pidemmän aikavälin tavoitteista ks. OML 16/2013, s. 14 ja 21–22.

³⁴⁹ Halila DL 6/2013, s. 968.

³⁵⁰ HE 230/2014 vp, s. 33–36.

³⁵¹ Ks. esim. EIT:n ratkaisu *Golder v. Iso-Britannia* (21.2.1975).

³⁵² Halila DL 1/2013, s. 93–94.

saapuvien valitusten määrää, oikaisuvaatimusmenettelyn läpikäyminen voi työstää ja selkeyttää muutoksenhakuasiaa, jolloin asia jatkaessaan matkaa tuomioistuinkäsittelyyn saapuu hallinto-oikeuteen ikään kuin valmiiksi pureskeltuna.³⁵³

Tässä kohtaa tulee kuitenkin muistaa, että oikaisuvaatimusjärjestelmään kohdistuvat oikeusturvaodotukset kasvavat entisestään, jos muutoksenhakua toisaalla rajoitetaan.³⁵⁴ Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 226/2009 vp) on todettu, että oikaisuvaatimusjärjestelmän edut hallinnollisten riitaisuuksien ratkomisessa ja muutoksenhakuasioiden selkeyttämisessä edellyttävät toteutuakseen sitä, että asian käsittely oikaisuvaatimusvaiheessa muodostuu mahdollisimman perusteelliseksi ja muutenkin moitteettomaksi.³⁵⁵ Näin onkin tapahtunut esimerkiksi välittömässä verotuksessa, jossa valituslupajärjestelmän laajentamisen ehtona pidettiin sitä, että oikaisumenettelystä muodostetaan varsinaisen muutoksenhaun kaltainen vaihe asian käsittelyssä.³⁵⁶

Yleisesti ottaen on epätodennäköistä, että oikeusturva paranisi jatkamalla sitä asian elinkaaren yhdessä päässä ja supistamalla toisessa. Ratkaisun saaminen muutoksenhakuasiassa ehkä nopeutuu, mutta muut (lainkäyttömenettelyyn olennaisesti liittyvät) oikeusturvatakeet vastaavasti heikkenevät. Muun muassa Halila on todennut, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmää voida rinnastaa lainkäyttöön. Hallintotuomioistuinjärjestelmä on oikaisuvaatimusjärjestelmästä huolimatta edelleen kaksipiortainen ja yleisten tuomioistuinten järjestelmä kolmpiortainen, mikä tulisi ottaa huomioon myös korkeimman hallinto-oikeuden valituslupasääntelyä kehitettäessä.³⁵⁷ Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisesta syntyvät taloudelliset säästöt ja tuomioistuinten työtaakan keveneminen voivat myös jäädä arvioitua vähäisemmiksi, kun otetaan huomioon muutoksenhakujen määrän lisäksi asioiden laatu. Siinä missä oikaisuvaatimusvaiheen voidaan odottaa karsivan muutoksenhaku- ja suhteellisen yksinkertaisissa asioissa, laajemmat asiakokonaisuudet ja vaikeammat oikeudelliset tulkintatilanteet ohjautunevat jatkossakin tuomioistuimille.³⁵⁸

³⁵³ HE 226/2009 vp, s. 41.

³⁵⁴ Halila 2006b, s. 90.

³⁵⁵ HE 226/2009 vp, s. 41.

³⁵⁶ LAVO 4/1993, s. 9.

³⁵⁷ Halila DL 6/2013, s. 984.

³⁵⁸ HE 230/2014 vp, s. 49.

Hallintoviranomaisille suunnatussa kyselyssä oikaisuvaatimusjärjestelmän on myös katsottu madaltavan muutoksenhakukynnystä ja siten lisäävän viranomais-ten työmäärää.³⁵⁹

5.2. Johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia

Ensiasteen hallinnossa tehdään valtavia määriä hallintopäätöksiä, arviolta 20–30 miljoonaa päätöstä vuodessa. Hallinnon sisäisten oikaisumenettelyjen jälkeen hallintotuomioistuimiin etenee vuosittain noin 30 000 ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 4 000 asiaa. Pääasiassa hallinnon asiakkaan oikeusturvan voidaan katsoa toteutuvan jo hallintoasian elinkaaren alkuvaiheessa. Tarkan kokonaiskuvan muodostamista vaikeuttaa se, ettei hallintoviranomaisten – toisin kuin tuomioistuinten – tekemiä päätöksiä tilastoida järjestelmällisesti. Tutkimusaineistossakin tämä näkyy siten, etteivät kaikki kunnat ole toimittaneet Kosken ja Merikratoksen sosiaaliamiehille näiden pyytämiä tietoja oikaisupäätöksistä. Myös ne Lapin kunnat, jotka eivät ole toimittaneet oikaisutietoja tutkielman tekijälle mutta ovat kuitenkin vastanneet tietopyyntöön, ovat ilmoittaneet, ettei kyseisiä tietoja ole tilastoitu vaan ne olisi etsittävä manuaalisesti, mikä edellyttäisi (maksullista) lisätyötä.

Kaiken kaikkiaan oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuus vaikuttaa vaihtelevan hallinnonaloittain ja asiaryhmittäin, mahdollisesti myös maantieteellisesti. Aiemmin käsitellyistä tehokkaan oikeussuojakeinon elementeistä parhaiten toteutuvat aineellinen tehokkuus sekä viranomaisen toimivaltuuksiin liittyvä tehokkuus. Oikaisuvaatimusviranomaisen voi yleensä tutkia sekä päätöksen laillisuuden että tarkoituksenmukaisuuden. Lähtökohtaisesti viranomaisen tulee antaa vastaus oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin, mutta viranomaisen voi omaaloitteisesti korjata myös sellaisen päätöksessä havaitsemansa virheen, johon oikaisuvaatimuksessa ei ole huomattu vedota. Jälkimmäinen seikka voikin nousta käytännössä arvoon arvaamattomaan, sillä oikaisuvaatimuksen tekijällä ei ole lain mukaan oikeutta saada korvausta oikaisuvaatimusmenettelyn aiheuttamista ku-

³⁵⁹ Yhteenveto oikaisuvaatimuskyselyn (OM 12/41/2007) vastauksista (31.10.2013), s. 8.

luista eikä näin ollen välttämättä mahdollisuutta hyödyntää juridista asiantunte-
musta oikaisuvaatimuskirjelmän laatimisessa.

Oikaisuvaatimusviranomaisen käytettävissä olevat ratkaisuvaihtoehdot väliai-
kaisine turvaamistoimineen ovat yhtä monipuoliset kuin valitusasiaa käsittelevällä
hallintotuomioistuimella. Käytännössä on merkitystä myös sillä, vaikuttavatko vi-
ranomaisen toiminnan taustalla oikeusturvanäkökohtien ohella tai sijaan hallin-
nolliset tarkoitukset, kuten säästötavoitteet, ja kuinka hyvin lakia soveltavat vir-
kamiehet todellisuudessa tuntevat lain. Esimerkiksi toimeentulotukiasioita käsitte-
levien viranhaltijoiden laintuntemuksessa on korkeimman hallinto-oikeuden teet-
tämässä tutkimuksessa havaittu puutteita aineellisen lainsäädännön mutta etenkin
hallintomenettelysäännösten osalta.

Yleisellä tasolla suuri kysymysmerkki on oikaisuvaatimusjärjestelmän institutio-
naalinen tehokkuus. Toisen asteen esteellisyyden osalta lainsäädännössä on pää-
dytty eräänlaiseen kompromissiratkaisuun yksityisen oikeusturvan ja hallinnon
toimivuuden välillä, mikä väistämättä heikentää oikaisuvaatimusjärjestelmän (ob-
jekttiivista) puolueettomuutta. Poikkeuksiakin tosin on: esimerkiksi verotuksen oi-
kaisulautakuntaa voidaan pitää lähes riippumattomana ensiasteen päätöksenteos-
ta. Lautakunnan puheenjohtajan ja jäsenen esteellisyydestä on säädetty erikseen,
ja jäsenten valintaperusteet on määritelty laissa siten, että eri osapuolten intressit
ovat tasapainossa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän materiaalsen tehokkuuden osa-alueella erot eri hal-
linnonalojen välillä korostuvat: siinä missä oikaisuvaatimusmenettely on yhdellä
hallinnonalalla hyvinkin varteenotettava oikeussuojakeino ja lähenee jo varsinais-
ta muutoksenhakua, toisaalla oikaisuvaatimusmenettely näyttää jäävän usein tyh-
jäksi väliportaaksi ennen tuomioistuinmenettelyä. Myös oikaisuvaatimuksen ase-
ma ja vaikutus hallinto-oikeudellisten oikeussuojakeinojen kokonaisuudessa näyt-
tätty kaksijakoisena. Oikaisuvaatimusjärjestelmään sisältyy ehdottomasti paljon
hyödyllisiä ominaisuuksia mutta valitettavan paljon myös epäkohtia. Järjestelmän
käyttöalaa laajennettaessa ei sovi unohtaa, että volyymin kasvaessa kasvavat sa-
massa suhteessa paitsi hyötyjen myös epäkohtien vaikutukset. Liian suoraviivaiset

ja optimistiset arviot voivat johtaa siihen, että lopputuloksesta muodostuu miinusmerkkinen.

Kehitettäessä oikaisuvaatimusjärjestelmää jatkossa olisi syytä harkita hallintolain esteellisyyssäännösten tarkistamista siten, että oikaisuvaatimusmenettelyn puolueettomuus tulisi turvatuksi nykyistä paremmalla tavalla. Toisen asteen esteellisyyden soveltaminen oikaisuvaatimusta käsittelevään virkamieheen olisi perusteltua järjestelmän yleisen uskottavuuden vuoksi mutta ennen kaikkea sellaisissa asioissa, joissa kansalaisen oikeussuojan tarve on korostunut. Vaikka oikaisuvaatimusmenettelyä ei pidetä lainkäyttönä eikä näin ollen voida edellyttää, että se täyttäisi kaikki oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset, järjestelmän saadessa koko ajan enemmän painoarvoa hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä siihen kohdistuvien oikeusturvaodotuksienkin voidaan katsoa lisääntyvän. Esteellisyyssuorituksen jättäminen yleislausekkeen eli käytännössä lainvalmisteluaineiston ja oikeuskäytännön varaan on voinut olla käypä ratkaisu aiemmin mutta ei välttämättä ole sitä enää.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamishankkeiden ohella tulisi myös maltaa pysähtyä hetkeksi ja tarkastella kriittisesti järjestelmän käyttöalaa sellaisena, kuin se tällä hetkellä on. Sopiiko oikaisuvaatimusjärjestelmä todella kaikkiin niihin asiaryhmiin, joissa se nykyisellään on käytössä? Kuten perustuslakivaliokunta on 23.1.2015 antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2014 vp) todennut, oikaisuvaatimusmenettelyä ei tulisi ottaa käyttöön tai säilyttää silloin, jos oikaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa. Tällainen tilanne voi valiokunnan lausunnon mukaan olla muun muassa silloin, kun oikaisua vaaditaan päätöksen tehneeltä viranomaiselta itseltään ja saadun kokemuksen perusteella päätöksiä ei juuri koskaan oikaista.³⁶⁰ Näiden kriteereiden valossa esimerkiksi sosiaalihuollon oikaisuvaatimusmenettelyn säilyttämistä ei voida pitää itsestäänselväenä.

Empiirisen tutkimuksen perusteella sosiaalihuollon oikaisuvaatimusmenettely johtaa muutoksenhakijalle myönteiseen lopputulokseen liian harvoin, ja pitkällä aika-

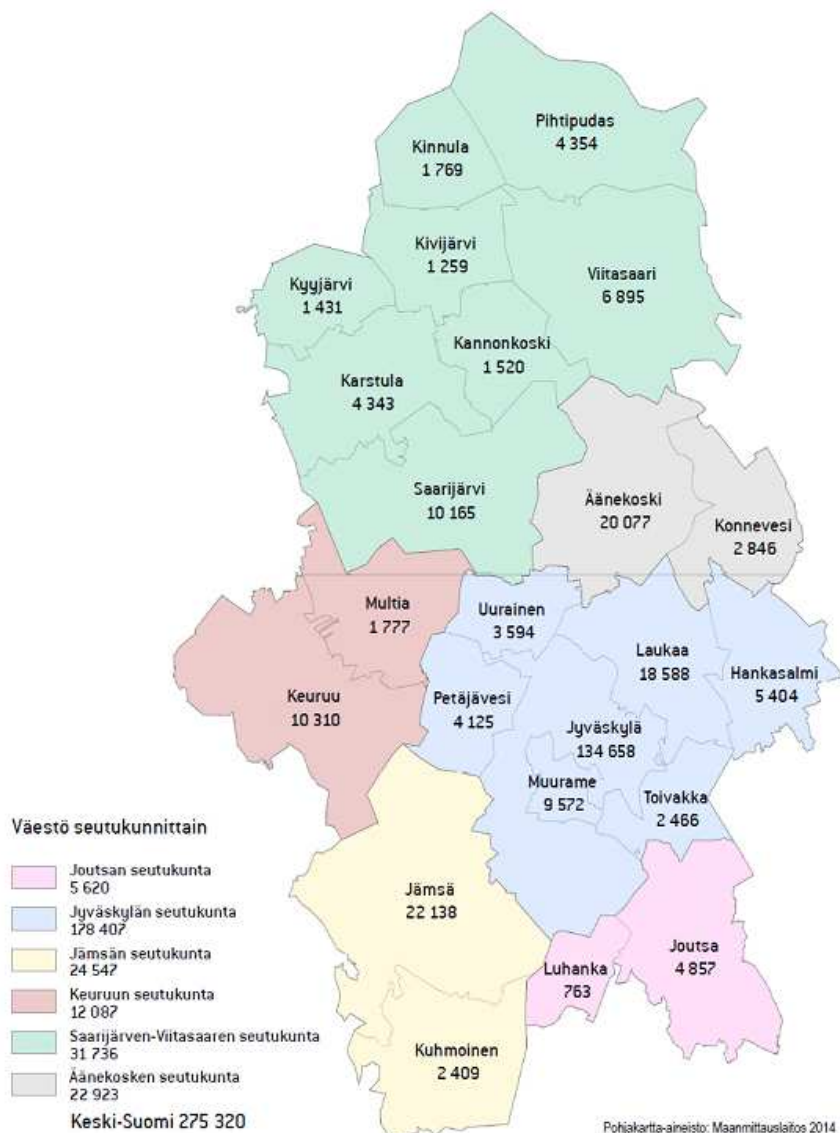
³⁶⁰ Ks. PeVL 55/2014 vp, s. 3.

välillä tarkasteltuna oikaisuvaatimuksia käsittelevien lautakuntien ratkaisulinjat näyttävät entisestään tiukentuneen. Keski-Suomen kunnissa viiden vuoden ajanjaksolla (vuosina 2009–2013) lautakuntakäsittelyyn edenneistä oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin osittain tai kokonaan keskimäärin 6,4 %. Vuonna 2013 hyväksytyjen oikaisuvaatimusten osuus oli 4,0 % (24/596). Niin ikään Rovaniemellä vuonna 2013 lautakunnan käsittelemistä toimeentulotukiasioita koskevista oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin ainoastaan 4,0 % (2/50). Osassa kunnista, muun muassa Jyväskylässä ja Rovaniemellä, melko paljon päätöksiä korjattiin ennen lautakuntakäsittelyä viranhaltijan itseoikaisuna, mihin kuitenkin liittyi vakavia menettelyllisiä ongelmia. Suuri osa aiheellisista muutoksenhauista tuotti tulosta vasta hallinto-oikeudessa: Keski-Suomen kunnissa tehdyistä valituksista hallinto-oikeudessa hyväksyttiin 39,1 % (34/87) ja Rovaniemellä tehdyistä 20,0 % (1/5). Kun hallintotuomioistuimet joutuvat näinkin usein muuttamaan oikaisuvaatimusviranomaisen tekemiä päätöksiä, on aiheellista pohtia, mikä merkitys sosiaalihuollon oikaisuvaatimusmenettelyllä oikeastaan on. Säästöjä toki syntyy osan muutoksenhakijoista uupuesssa kesken matkan, jolloin kunta välttyy maksamasta sosiaalietuutta ja valtio voi supistaa oikeuslaitosta, mutta jääkö kansalaisten oikeusturva tässä yhtälössä sivuosaan?

Ottaen huomioon realiteetit, kuten valtion taloudellinen tilanne ja tämänhetkinen kehityssuunta hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä, oikaisuvaatimusmenettelystä luopumista jollain hallinnonalalla ei voida pitää kovin varteenotettavana vaihtoehtona. Järjestelmän säilyttäessä paikkansa muutoksenhaun ensivaiheena tulisi panostaa oikaisuvaatimusasioita käsitteleville virkamiehille järjestettävään lisäkoulutukseen, jolle näyttäisi olevan tarvetta sekä aineellisen lainsäädännön että menettelysääntelynsä saralla. Myös laillisuusvalvojilta olisi tärkeää saada enemmän oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia kannanottoja, jotka voisivat jatkossa ohjata oikaisuvaatimusten käsittelyä paitsi lainmukaisille myös hyvän hallinnon mukaisille urille. Oikaisuvaatimuksella on nykyiselläänkin paikkansa hallinto-oikeudellisten oikeussuojakeinojen työkalupakissa, mutta varsinainen potentiaali riippuu siitä, miten tällä työkalulla käytännössä operoidaan.

LIITE 1.

Keski-Suomen väkiluku kunnittain ja seutukunnittain



Pohjakartta-aineisto: Maanmittauslaitos 2014

Väestötiedot 31.12.2013
Lähde: Tilastokeskus